

EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL Y SU APLICACIÓN EN LA
GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y
RECONCILIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

YURANY TATIANA SUÁREZ CORONADO

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BOGOTÁ 2017

EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL Y SU APLICACIÓN EN LA
GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y
RECONCILIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

YURANY TATIANA SUÁREZ CORONADO

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Derecho

Director:
HERNANDO TORRES CORREDOR

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BOGOTÁ 2017

A mi madre por su apoyo incondicional
en todos los proyectos que emprendo.

RESUMEN

Al referirse al papel otorgado al Estado en Colombia para garantizar el interés general, también se ha discutido sobre el tamaño y estructura requeridos para lograr este propósito, sin embargo, poco se ha indagado acerca de la contribución de los servidores públicos para el cumplimiento de los fines esenciales definidos en la Constitución de 1991.

No obstante, al analizar la gestión del talento humano en el sector público se evidencia que es a través del desempeño de las funciones y tareas asignadas a los servidores públicos, que se pueden implementar los planes, programas y proyectos definidos para atender las necesidades de la población colombiana.

Por tal razón, no solamente se debe enfatizar en vincular a los organismos estatales personal que cuente con el conocimiento, la experiencia y las actitudes para que cumplan con sus funciones, sino que, además, se requiere generar las condiciones de bienestar laboral, incentivos y capacitación, que permitan el desarrollo laboral y personal de los servidores públicos, lo cual permita obtener un efectivo desempeño laboral.

A pesar de ello, al revisarse la normativa sobre la gestión del talento humano en materia de bienestar laboral y capacitación se encuentra que la misma es dispersa, descriptiva y poco flexible, toda vez que se da mayor importancia al cumplimiento de las normas y es escasa la evaluación sobre el impacto de las acciones adelantadas en estos aspectos.

De allí la necesidad de expedir normatividad sobre bienestar laboral y capacitación más general, lo que genere más capacidad de manejo a las entidades para determinar qué es lo que realmente necesitan para generar ambientes laborales óptimos y el desarrollo de los servidores públicos, que redunde en un mejor desempeño institucional.

Palabras claves: Estado, servidor público, carrera administrativa, gestión del talento humano, bienestar laboral, capacitación, eficacia jurídica.

ABSTRACT

Referring to the role granted to the State in Colombia to ensure the general interest, also has been discussed about the size and structure required for this purpose, however, a little has been inquired about the contribution of statal employees for compliance of the essential purposes defined in the constitution of 1991.

However, when analyzing the human talent management in the public sector it demonstrate that through the performance of the functions and assigned duties to the statal employees, that can implement the plans, programs and defined projects to attend the needs of the colombian population.

For such reason, not only should emphasize to link up to the state organizations, staff that have the knowledge, the experience and attitudes to fulfill their functions, but also is required to generate the condition of labor welfare, incentives, and training, that allow the development work as personal of the statal employees, which allows to get a effective job performance.

In spite of this, in the revisión of the regulations about the human talent management on the subject of labor welfare and training, is found that the same is dispersed, descriptive and inflexible, everytime that given the most importance to the compliance of rules and is limited the evaluation about the impact of the anticipated actions in these aspects.

Thence the necessity to issue regulation on labor welfare and training more in general, that allows more capacity of management for the entities to determine what is what really need to generate optimal labor environments and the development of the public servants, that redound in a better institutional performance.

Keywords: State, statal employees, administrative career, human talent management, labor welfare, training, legal effectiveness.

CONTENIDO

	Pag
INTRODUCCIÓN	9
1. PROBLEMA	12
2. ESTADO DEL ARTE. LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL DESDE LA ADOPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 AL AÑO 2017	14
2.1. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO	14
2.2. DEL INGRESO A LOS EMPLEOS DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	22
2.3. NORMATIVA SOBRE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO: BIENESTAR LABORAL Y LA CAPACITACIÓN.	35
3. HIPÓTESIS	44
4. MARCO TEÓRICO. ALTERNATIVAS PARA LA MEJORA EN EL BIENESTAR SOCIAL Y LA CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL	45
4.1. TENDENCIAS SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL Y LA CAPACITACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SIGLO XXI	45
4.2. PROPUESTAS DE CAMBIO EN LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO	50
4.3. LA EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA SOBRE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO REFERIDA AL BIENESTAR LABORAL Y LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	56
4.3.1. Gestión del talento humano en el Centro de Memoria Histórica.	58

4.3.2. Gestión del talento humano en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.	62
5. OBJETIVOS	67
6. METODOLOGÍA	68
CONCLUSIONES	69
CRONOGRAMA	71
BIBLIOGRAFÍA	73

LISTA DE TABLAS

	Pag
Tabla 1. Clasificación de los empleos	23
Tabla 2. Tipos de empleos del Sector Inclusión Social y Reconciliación	31
Tabla 3. Planta de personal Departamento para la Prosperidad Social	32
Tabla 4. Provisión transitoria de empleos de carrera DPS	32
Tabla 5. Contratistas Departamento para la Prosperidad Social	33
Tabla 6. Planta de personal Centro Nacional de Memoria Histórica	33
Tabla 7. Provisión transitoria de empleos de carrera CMH	33
Tabla 8. Contratistas Centro de Memoria Histórica	34
Tabla 9. Normatividad general sobre talento humano	36
Tabla 10. Decreto Ley 1221 de 1993	38
Tabla 11. Decreto Ley 1567 de 1998	40
Tabla 12. Decreto 1083 de 2015	42
Tabla 13. Algunas recomendaciones del Estudio de la Universidad de los Andes	51
Tabla 14. Programas de bienestar social CMH	59
Tabla 15. Planes institucionales de capacitación CMH	61
Tabla 16. Programas de bienestar social DPS	62
Tabla 17. Presupuesto asignado para servicios de bienestar social DPS	63
Tabla 18. Planes institucionales de capacitación DPS	65
Tabla 19. Presupuesto asignado para capacitación DPS	65

LISTA DE ANEXOS

	Pag
Anexo A. Modelo de solicitud de información entidades del sector inclusión social y reconciliación.	80

INTRODUCCIÓN

Cuando se escucha hablar acerca del derecho administrativo en nuestro país, las primeras ideas que se vienen a la mente son el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo o la contratación estatal o el régimen de responsabilidad; sin embargo, como bien lo anota Libardo Rodríguez Rodríguez cuando “se estudia el derecho administrativo, generalmente se analizan los grandes temas que constituyen su objeto, como son, principalmente, la organización administrativa, los actos y los contratos administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de los bienes del Estado, la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos, el poder de policía, etcétera, así como los aspectos más detallados que hacen parte de esos temas, según las necesidades académicas o prácticas del momento en que se realiza el estudio”¹.

Uno de los grandes temas que se analizan del derecho administrativo es el que hace referencia al régimen de la función pública y, de lo que mayormente se encuentra literatura se refiere al principio constitucional de la carrera administrativa, el cual determina el ingreso y la permanencia del personal al servicio de las entidades públicas. El hecho que se eleve a rango constitucional a la carrera administrativa obedece a que se reconoce que, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, bajo el modelo de Estado Social de Derecho, no solamente se deben tener las instituciones encargadas de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y sociales, sino que al interior de ellas se encuentran los servidores públicos, quienes a través del desempeño de sus labores, permiten la ejecución de políticas, planes y programas encaminados a satisfacer las necesidades de la población colombiana, en aras de propender por el interés general.

Por tal razón, tanto a iniciativa del Congreso de la República como a iniciativa del presidente de la República, de acuerdo a las competencias dadas en el artículo 150 y 189 constitucional, se ha expedido toda la normatividad referida a la gestión del talento humano, la cual debe ser aplicada al interior de las entidades según pertenezcan a la rama ejecutiva, legislativa, judicial, órganos autónomos e independientes, etc,. No obstante, dada la amplitud de las entidades que hacen parte de la estructura del Estado, se tomará como referencia la normativa cuyo destino es a las entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público.

Una vez identificada la normativa de la gestión del talento humano expedida desde la Constitución Política de 1991 al año 2017, se encuentra que la misma es dispersa y, que su aplicación es de manera parcial al interior de las entidades públicas. Para apoyar esta afirmación se delimita el campo de estudio al sector administrativo de inclusión social y reconciliación y, se define dar respuesta al siguiente interrogante:

¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. La explicación histórica del derecho administrativo. P. 293.

¿Por qué se aplica parcialmente los lineamientos jurídicos estructurales del derecho administrativo laboral en materia de bienestar social y capacitación en la gestión del talento humano de los servidores públicos del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional?

Por consiguiente y con el fin de dar respuesta a este interrogante, es necesario abordar diferentes temáticas que permitan formular una alternativa a la normativa referida a la gestión del talento humano, entre las cuales se encuentra la identificación del papel del Estado, la administración pública y la contribución de los servidores públicos al cumplimiento de los fines esenciales del Estado bajo el nuevo modelo político y económico establecido a partir de la Constitución Política de 1991.

Posteriormente, se enuncia respecto del personal vinculado al Estado, el principio constitucional del mérito y la carrera administrativa bajo el cual se sustenta el ingreso y la permanencia de los servidores públicos vinculados en las entidades del Estado, así como la tipología constitucional y legal de los empleos públicos y la conformación de las plantas de personal de las entidades que conforman el sector inclusión social y reconciliación, para luego identificar y describir la normativa de la gestión del talento humano vigente y, los lineamientos jurídicos respecto del bienestar laboral y la capacitación de los servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público.

Igualmente, se efectúa un estudio de caso de dos de las entidades que conforman el sector inclusión social y reconciliación, a saber, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que es la cabeza de este sector administrativo y, el Centro de Memoria Histórica, que es la entidad de menor tamaño, en términos de planta de personal.

Como resultado obtenido del análisis normativo y el estudio de caso se infiere que respecto del bienestar laboral y la capacitación se ha establecido normativa dispersa que, a su vez, resulta ser demasiado descriptiva y poco flexible para que permita generar las condiciones laborales que garanticen el cumplimiento de los principios de la función pública, la búsqueda de la satisfacción del interés general pero también el crecimiento personal y laboral de los servidores públicos.

Esto se justifica en la medida que la gestión del talento humano no es estática, sino que debe ser dinámica, como dinámico es el entorno en el que se encuentran tanto las organizaciones públicas como privadas, de allí que se hayan venido gestando nuevas tendencias sobre la gestión del talento humano en el siglo XXI, que podrían ser incorporadas en el sector público.

Adicional a ello, se hace evidente la modificación de las normas de bienestar laboral y capacitación y de la misma gestión del talento humano en el sector público, que considere que cada entidad tiene sus particularidades, en la medida que su misionalidad y sus usuarios – ciudadanos también tienen necesidades diferentes, lo

cual implica que se debe contar con servidores públicos con el perfil y las competencias que, a través del desempeño de sus labores brinden un buen servicio de cara a la ciudadanía.

1. PROBLEMA

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho² y tiene como fines esenciales “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”³.

Sin embargo, la materialización de estas finalidades implica contar no sólo con una estructura estatal, sino también con el personal que permita operativizar las acciones que adelanta el Estado para atender las necesidades de la población colombiana y para garantizar el interés general y estas personas son los servidores públicos.

Es así que la honorable Corte Constitucional ha manifestado en sentencia del año 2003, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, lo siguiente:

En ese marco, las autoridades de la República, a través de las cuales actúa el Estado como personificación jurídica de la nación, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Esta orientación finalística de las autoridades de la República determina el fundamento de su responsabilidad y de allí que, de acuerdo con el artículo 6° Superior, ellas respondan por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esto es entendible: La atribución de función pública genera un vínculo de sujeción entre el servidor público y el Estado y ese vínculo determina no sólo el ámbito de maniobra de las autoridades con miras a la realización de los fines estatales, sino que también precisa el correlativo espacio de su responsabilidad, independientemente de la especificidad que en cada caso pueda asumir la potestad sancionadora del Estado.⁴

No obstante, a pesar de que se reconoce el papel preponderante que juegan los servidores públicos en el cumplimiento de los fines estatales, puesto que se han fijado normas para la gestión del talento humano, se evidencia que desde 1991 a 2017 esta normativa, por una parte, se encuentra dispersa y, por otra su aplicación es de manera parcial al interior de las entidades públicas.

² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 1.

³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 2.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 252 de marzo 25 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En este sentido, en la presente investigación se analizará el caso del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional, dando respuesta al siguiente interrogante: ¿Por qué se aplica parcialmente los lineamientos jurídicos estructurales del derecho administrativo laboral en materia de bienestar social y capacitación en la gestión del talento humano de los servidores públicos del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional?

Para ello se efectuará el análisis de la normativa sobre bienestar social y capacitación desde la Constitución de 1991 a la fecha y su eficacia jurídica en el Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional, tomando como estudio de caso al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad cabeza del sector y al Centro de Memoria Histórica, que es la de menor tamaño.

2. ESTADO DEL ARTE. LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL DESDE LA ADOPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 AL AÑO 2017

2.1. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO

Hablar acerca de la contribución de los servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, implica en primera instancia, mencionar la relación entre el Estado y la Democracia.

Al respecto, en su obra Teoría del Derecho y de la Democracia, Luigi Ferrajoli define a la democracia como:

... un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder: por un lado, las reglas que confieren poderes de autodeterminación individual y colectiva, garantizando su igual titularidad a todos en cuanto a personas o ciudadanos: por el otro, las reglas que imponen límites y vínculos a estos mismos poderes para impedir su degeneración en formas despóticas y garantizar su ejercicio en tutela de los intereses de todos. Y estas reglas valen para limitar y vincular los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos en la medida en que establezcan la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos poderes.⁵

Desde este postulado que trae Ferrajoli de democracia constitucional es que el Estado se convierte en el instrumento para la garantía de la paz y de los derechos fundamentales constitucionalmente estipulados⁶.

Este paradigma se puede ver reflejado en el ordenamiento jurídico colombiano con la “constitucionalización del derecho” a través de la definición del nuevo modelo político, económico y social establecido en la Constitución Política de 1991.

Con la adopción de la Constitución de 1991 se define que en Colombia existe un modelo de Estado Social de Derecho, con unos fines, estructura y principios, en aras de garantizar la prevalencia del interés general.

En cuanto al Estado Social de Derecho en Colombia, autores como Jesús Vallejo Mejía, lo define “como un intento de adaptación del Estado liberal de derecho, o

⁵ FERRAJOLI, Luigi. Teoría del derecho y de la democracia. Volumen segundo. Madrid: Editorial Trotta, 2011. P. 17.

⁶ *Ibíd.*, p. 300.

Estado de derecho a secas, a las realidades sociales del mundo contemporáneo”⁷.
Adicional a lo anterior enuncia:

Las modificaciones que introduce el intervencionismo en el Estado liberal hacen que se piense que el nuevo modelo no es un Estado de derecho en los mismos términos de su antecesor. Por ello se dice que da lugar a un Estado social de derecho, que mantiene la idea del poder controlado jurídicamente, pero postula una concepción diferente de los derechos, haciendo hincapié en los llamados “derechos sociales”, en la organización del Estado y de sus actividades prácticas. Tiene en común con el Estado liberal, eso si, el respeto por las garantías individuales, por la libertad de conciencia y por el pluralismo ideológico, político y social. Lo específico del Estado social de derecho se refiere entonces a la idea de los derechos sociales y al Estado intervencionista (...) ⁸

Así mismo, Rocío Mercedes Araujo destaca acerca de la razón de ser del Estado:

En esta medida, se aprecia que la razón del Estado es mantener un sistema liberal morigerado, es decir con importantes variantes en los aspectos sociales y económicos, con las instituciones que se desprenden del Estado Social de Derecho. El sistema liberal se encuentra soportado en su expresión política de la democracia, a través de la cual indica quien ejerce el poder del Estado y en su expresión económica, el capitalismo.

A su turno, esta concepción política contiene unos mecanismos que garantizan su filosofía. En primer lugar, a través del reconocimiento de libertades individuales, civiles, políticas, económicas y sociales. En segundo lugar, mediante una estructura del poder del Estado capaz de garantizar que el poder controle al poder, esto es la separación de funciones con el objeto de garantizar, a su vez, la vigencia de los derechos de las personas y su complemento, la atribución de las competencias y el sometimiento del Estado al derecho, donde ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley.⁹

Como complemento a lo enunciado, Jorge Enrique Ibañez menciona el cumplimiento de los fines esenciales a través del ejercicio de las funciones públicas, así:

Para el desarrollo de tales fines, la misma Constitución Política sistematizó siete (7) funciones públicas básicas derivadas o constituidas, a saber: las tradicionales tres funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional y las

⁷ VALLEJO MEJÍA, Jesús. El Estado Social de Derecho en Colombia. P. 113.

⁸ *Ibíd.*, p. 117.

⁹ ARAUJO OÑATE, Rocío Mercedes. Estructura del Estado. Capítulo 1: Aspectos generales de la estructura del Estado. Colombia. 2007. P. 25.

funciones fiscalizadora o de control, electoral, de banca central y de seguridad y defensa nacional.¹⁰

Igualmente, la honorable Corte Constitucional en sentencia de 1992 establece en relación con el Estado Social de Derecho lo siguiente:

5. El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección.

Del principio de Estado social de derecho se deducen diversos mandatos y obligaciones constitucionales: primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo (Preámbulo, CP art. 2). Por otra parte, el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP art.1), deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna.

El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.¹¹

De lo anterior se infiere que el Estado juega un papel preponderante en la generación de condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país y, que para ello cumple los fines establecidos en la Constitución de 1991 a través de sus instituciones. Lo anterior se justifica en lo planteado por Luigi Ferrajoli frente a las funciones e instituciones públicas:

Cuando hablamos de Estado, de poderes públicos o de instituciones políticas, aludimos pues a un conjunto complejo, multiforme y heterogéneo de funciones e instituciones públicas. La fragmentación y la articulación del poder en una amplia serie de funciones públicas, distribuidas entre múltiples instituciones, órganos y funcionarios, no es solamente el fruto de una división del trabajo requerida por obvias exigencias de eficiencia, organización y diferenciación de las competencias. Corresponde además a una elemental garantía contra la acumulación del poder en formas absolutas.¹²

¹⁰ IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas. Bogotá: Instituto de Investigaciones Sociojurídicas para el Desarrollo Sostenible, 2006. P. 196.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 426 de junio 24 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² FERRAJOLI. Op. cit., p. 191.

Es así que, en virtud de la distribución de funciones, parte de la materialización de esos fines esenciales del Estado se logra a partir de la implementación de políticas, planes y programas, que son operativizadas por la Administración, cuya función esencial es, en el marco del capitalismo, como lo exponen Jacques Chevallier y Danièle Loschak:

Por todas partes se ha reconocido a la administración una función esencial de control, de regulación y de animación de la vida económica: su papel es el de hacer que el crecimiento sea regular, continuo, armonioso, si es preciso corrigiendo los efectos de las leyes capitalistas y actuando sobre los elementos constitutivos del sistema; le corresponde, por una estrategia voluntarista e intervencionista, planificar el desarrollo, superar los bloqueos, compensar las distorsiones, eliminar las estructuras periclitadas.

(...)

Pero la influencia administrativa llega más allá: a medida que han ido surgiendo los problemas sociales, sistemas de intervención social o de asistencia cada vez más complejos y diversificados se han ido estableciendo por la administración, y esos sistemas cubren la totalidad de los aspectos de la vida individual y colectiva (al precio de una sangría cada vez más importante de los recursos de la nación)¹³.

Pero esta función esencial asignada a la administración (rama ejecutiva del poder) se lleva a cabo a través de las políticas públicas¹⁴ y el gasto público, las cuales son implementadas a través de las acciones y tareas adelantadas por los servidores públicos en ejercicio de los empleos que desempeñan.

En suma, a la vez que se estableció con la Constitución Política de 1991 un cambio de modelo político para el país, también se instaura el nuevo modelo de desarrollo que tomó mucha fuerza para los países de América Latina, el modelo Neoliberal, que adoptaría principios del modelo económico Neoclásico tales como la libertad de capitales, bienes y servicios y la libertad de movimiento de la mano de obra.

Este modelo Neoliberal que sería impulsado por los organismos económicos supranacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, promovió la idea de Modernizar al Estado para hacerlo más eficiente, a través de dos focos: la Racionalización del Estado –Estado Mínimo- y la Gerencia Pública, lo que implicaba por una parte, reducir su tamaño y gastos y, por otra, hacerlo más competitivo y operado desde la Alta Gerencia.

¹³ CHEVALLIER, Jacques y LOSCHAK, Danièle. La ciencia administrativa. México: Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 93.

¹⁴Sobre la definición de políticas públicas, André-Nöel Roth en su libro de Políticas Públicas, las define “como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (p. 19).

Sin embargo, como diría Ferrajoli la democracia constitucional cuesta en la medida que los derechos fundamentales y, en especial los derechos sociales cuestan, por tal razón, el Estado a través del gasto público permite que estos derechos se puedan materializar.

A propósito de la concepción del Estado, André-Noel Roth al citar a Mény y Thoenig frente a la concepción del Estado y el papel de los servidores públicos indica:

Para nosotros, no se trata de reducir el Estado a una organización común y corriente; sin embargo, pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés”.¹⁵

Por lo mencionado, se encuentra justificado el papel que el personal vinculado al Estado desempeña en la función pública y que se encuentra reconocido en el artículo 123 constitucional, que indica que los servidores públicos “están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.”

De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia de 1996 expone acerca de la relación entre el ejercicio de la función pública y los servidores públicos:

2.1. La función pública, implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.

La función pública, por lo tanto, se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad (art. 209 C.P.), que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

En este orden de ideas, quienes como servidores públicos acceden a dicha función deben reunir ciertas cualidades y condiciones, que se encuentren acordes con los supremos intereses que en beneficio de la comunidad se gestionan a través de dicha función. Y, es por ello que tanto la Constitución

¹⁵ ROTH DEUBEL, André-Noel. Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002. P. 18 y 19.

como la ley regulan las inhabilidades que comportan la carencia de dichas cualidades e impiden a ciertas personas acceder a la función pública.¹⁶

Igualmente, los artículos 122 y 6 constitucionales consagran que todo empleo debe tener funciones detalladas y, que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior, se infiere que los servidores públicos contribuyen para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por cuanto a través del desempeño de las funciones asignadas a sus empleos, se ponen en marcha los planes, programas y proyectos determinados para la atención de las necesidades de la población colombiana.

No obstante, para cumplir con estos propósitos los servidores públicos deben contar con unas calidades, como lo ha manifestado la honorable Corte Constitucional frente a la relación entre el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la instauración de la carrera administrativa como principio constitucional¹⁷ y como sistema para la obtención de eficiencia y eficacia en la función pública:

En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 631 de noviembre 21 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁷ Sobre la carrera administrativa como principio constitucional se puede consultar, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional: C-563 de 2000, C-588 de 2009 y C-034 de 2015. En especial la sentencia C-034 de 2015 indica: “Por lo anterior, la carrera es considerada un principio constitucional, definitorio en la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho desde tres criterios: (i) El carácter *histórico*, con el cual se indica que a través de la historia del constitucionalismo colombiano han sido formuladas diversas reformas constitucionales y legales tendientes a hacer prevalecer el sistema de carrera como la vía por excelencia para acceder al servicio público y de esa manera eliminar prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, basadas en la función pública y en generar que se acceda a los cargos estatales equitativa y transparentemente realizando una valoración del mérito de los aspirantes. (ii) El segundo criterio es *conceptual* y hace referencia a que la carrera debe ser entendida como un principio constitucional que cumple con dos objetivos: (i) ser el estándar y método por excelencia para ingresar al servicio público y; (ii) generar una fórmula de interpretación de las reglas relativas al acceso a cargos del Estado que deben comprenderse a tal punto que cumplan los requisitos y finalidades de la carrera, especialmente el acceso de acuerdo al mérito de los aspirantes. (iii) El último criterio es *teleológico*, por cuanto guarda una estrecha relación con las finalidades que tiene la carrera en el Estado constitucional. Por tal motivo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que al interpretar armónicamente el contenido del artículo 125 C.P. con normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera tiene una función articuladora de diversos fines que cuentan con un reconocido valor para el ordenamiento constitucional.”

Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.¹⁸

Como complemento a este pronunciamiento de la Corte Constitucional, en otra sentencia producida en el año 2005 se explica el propósito de la carrera administrativa:

Refiriéndose al régimen de carrera, esta Corporación ha sosteniendo que su institucionalización e implementación, en los términos previstos por la Constitución Política y salvo las excepciones ya señaladas, busca que la administración pública cuente con servidores de las más altas calidades para enfrentar con éxito las responsabilidades que la Constitución y las leyes han confiado a las entidades del Estado, responsabilidades que exigen, para su adecuado cumplimiento, “la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.”¹⁹

De igual manera, autores como Jairo Enrique Rodríguez, también destacan la contribución de los servidores públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado:

Uno de los aspectos que marca el desempeño de las entidades públicas es, sin lugar a dudas, el desempeño de las personas que las integran. No, puede separarse lo uno de lo otro. Dentro de ellas, o sea, en el conjunto de servidores públicos de una entidad, especial énfasis se hace en el desempeño de los empleados del sistema de carrera administrativa, comoquiera que la Constitución establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de esta naturaleza, con las excepciones del caso.²⁰

Frente a este aspecto planteado por Jairo Rodríguez, se encuentra que existe normatividad expedida después de la promulgación de la Constitución Política de 1991 que contempla la evaluación del desempeño laboral como un aspecto fundamental para el ingreso, permanencia y retiro del servicio público. Así está previsto en normas como la Ley 27 de 1992, que otorgó facultades extraordinarias

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 479 de agosto 13 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1230 de noviembre 29 de 2005. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰ RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Jairo Enrique. El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. Administración y Desarrollo, 2013, Vol. 42, No. 58, p. 19.

al presidente de la República para establecer la evaluación para los empleados de carrera.

Posteriormente, se expidió la Ley 443 de 1998, la cual determinó la evaluación del desempeño como un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los empleados de carrera²¹.

Finalmente, se encuentra la Ley 909 de 2004, que establece la evaluación como un principio que orienta la permanencia en el servicio y, a la vez, como un juicio objetivo sobre la conducta laboral y la contribución de los empleados de carrera administrativa al cumplimiento de las metas institucionales.

Destaca la Corte Constitucional acerca de la relación entre el cumplimiento de los fines del Estado, el desempeño de las funciones asignadas a los servidores públicos y la evaluación del desempeño lo siguiente:

Así, cuando se trata de un proceso de evaluación del desempeño, es necesario que exista una definición objetiva de las responsabilidades, metas y objetivos de cada cargo y función, que el funcionario conozca previamente las obligaciones a su cargo y las metas fijadas para el ejercicio de sus funciones, y la forma en que será examinado su desempeño, así como los mecanismos a través de los cuales podrá controvertir esa evaluación.²²

Sin embargo, no solamente los servidores públicos son sujetos de evaluación, también el desempeño de las entidades públicas es evaluado a través del ejercicio del control interno previsto en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia del año de 1999 expone:

Es, pues, preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina asesora de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

En la hora presente, el efectivo ejercicio del control interno en las organizaciones, constituye instrumento irremplazable para la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado Colombiano, toda vez que las herramientas gerenciales que lo

²¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 443 de 1998, artículo 31.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 501 de 2005. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

componen, se orientan a monitorear de manera permanente la gestión pública y el desempeño, tanto individual como institucional.²³

Por lo mencionado hasta ahora, es importante no solamente vincular al Estado personas que cuenten con el conocimiento, la experiencia y las actitudes requeridas para cumplir con sus funciones de cara al logro de los objetivos misionales de las entidades públicas, sino también generar las condiciones de bienestar laboral, incentivos y capacitación, que permitan el desarrollo laboral y personal de los servidores públicos, lo cual genere que ellos se sientan importantes para la entidad y motivados y en, consecuencia, desempeñen mejor sus funciones y presten un mejor servicio de cara a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva es que la gestión del talento humano se convierte en un elemento fundamental en el sector público, para generar esas condiciones laborales necesarias con el fin de garantizar un eficiente y eficaz desempeño de los servidores públicos, no obstante, esta gestión se encuentra totalmente normada en lo que respecta al ingreso, la permanencia y el retiro del servicio, como se mencionará más adelante.

2.2. DEL INGRESO A LOS EMPLEOS DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Existen diversos tipos de empleos en el Estado y cada uno tiene establecida una forma particular de vinculación. El artículo 125 de la Constitución Política de 1991 estipula, por una parte, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuándose los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley y, por otra, que el ingreso y ascenso a los empleos de carrera se hará a través del mérito.

Destaca Edgar Martínez la constitucionalización de la carrera administrativa, toda vez que el tema estuvo presente en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y, que daría como resultado el artículo 125 constitucional:

Ya en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el tema relacionado con el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado se analizaría y se le daría un espacio suficiente en la Constitución. La Asamblea Constituyente consideró que para construir una administración al servicio del desarrollo social, que asegure la productividad de los recursos públicos y se sujete a los controles democráticos de los diferentes segmentos de la sociedad, era imperioso eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 506 de julio 14 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

descentralización, consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la Administración Pública sea transparente.²⁴

Ahora bien, respecto de la clasificación de los empleos en el Estado, autores como Pedro Alfonso Hernández sostienen que en el ordenamiento jurídico colombiano “sobresalen dos fuentes de clasificación de los empleos. Una, de índole constitucional, establecida a partir de la naturaleza del cargo, y otra de carácter legislativo, en atención a las apreciaciones que estime pertinente como depositario de la voluntad general y escenario de debate político por excelencia.”²⁵

La clasificación constitucional es la que se encuentra en el artículo 125, ya enunciado y, la clasificación legal se encuentra contenida en las leyes que se han expedido desde la Constitución de 1991 a la fecha, tales como la Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Clasificación de los empleos

Constitucional	Legal
<ul style="list-style-type: none"> - De carrera. - De libre nombramiento y remoción. - De elección popular. - De trabajador oficial. - Los demás que determine la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - De carrera administrativa. - De elección popular. - De período fijo. - De trabajador oficial. - De libre nombramiento y remoción.
Fuente: artículo 125 de la Constitución Política de 1991.	Fuente: artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

Considera Fridole Ballén Duque que es importante tener en cuenta la distinción de los empleos en el Estado:

... en la gestión del talento humano, es determinante la distinción entre los empleos de carrera administrativa y aquellos que ostentan una naturaleza diferente, pues el tratamiento y régimen para los primeros se orienta a dar estabilidad a la administración y servicios a cargo del estado, por encima de los vaivenes de la política, razón por la que en estos empleos, el ingreso, la promoción y la estabilidad no está condicionada por la filiación política, la

²⁴ MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique. La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. Opinión Jurídica, 2010, Vol. 9, No. 18, p. 113.

²⁵ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. Bases constitucionales de función pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004. P. 12.

ideología, las presiones clientelistas y toda apreciación subjetiva del nominador, el mérito es el principio rector...²⁶

En cuanto a la forma de vinculación a los empleos de carrera, mediante la Ley 27 de 1992 se desarrolló el artículo 125 constitucional, teniendo como fundamento el mérito como la base para el ingreso a los empleos de carrera y, para ello se adelantarían concursos abiertos y concursos de ascenso. De igual manera, la mencionada ley en su artículo 1° define el concepto de carrera administrativa como “(...) un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los Colombia nos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las disposiciones mencionadas en el artículo 2° de la presente ley.”

Al revisarse los planteamientos que dieron origen a la Ley 27 de 1992, se encuentra que la exposición de motivos de esta ley contiene lo siguiente:

Con el concurso implementado como herramienta de ingreso a la administración pública, y la calificación periódica operando para medir el grado de ajuste del funcionario a las metas y objetivos del servicio, el Estado deberá ganar mucho en eficiencia, la comunidad en resultados y la política en procedimientos.²⁷

Así mismo, sobre la carrera administrativa, la Corte Constitucional en sentencia del año 1994, hace un recuento sobre este sistema e indica cuáles son los fines que se persigue con el mismo, a saber:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, lo que se protege es el interés general.²⁸

²⁶ BALLÉN DUQUE, Fridole. Empleo público y carrera administrativa en Colombia: doctrina, jurisprudencia y normatividad. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. 2014. P. 35-36.

²⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Historia de las Leyes. 1992. P. 196.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 195 de abril 21 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En virtud de las disposiciones constitucionales y legales enunciadas, así como el pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional se infiere que por regla general es el sistema de carrera administrativa el que rige el ingreso y permanencia en la función pública, toda vez que los empleos de carrera son provistos con los aspirantes que superen los concursos de méritos, quienes a su vez, acceden y ascienden en la carrera administrativa. Sin embargo, el legislador previó otra forma de provisión de los cargos de carrera y, esta fue a través de encargos con personal inscrito en carrera administrativa y a través de nombramientos provisionales, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 27 de 1992.

Posteriormente, el legislador expidió la Ley 443 de 1998, la cual mantuvo lo referente a los concursos abiertos y de ascenso y sobre la carrera administrativa como sistema técnico de administración de personal²⁹, no obstante, cada entidad tenía la competencia para adelantar el concurso, bajo las directrices de las Comisiones del Servicio Civil³⁰ y la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente, esta ley determina que el encargo o el nombramiento provisional sólo serán procedentes cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo en vacancia definitiva.

Por lo que se refiere al encargo y el nombramiento provisional, la Corte Constitucional en sentencia de 1999, a propósito de la demanda de inconstitucional contra los artículos de la Ley 443 de 1998 referidos a estas figuras, determinó que:

La Corte considera necesario realzar la importancia de estas disposiciones para garantizar la vigencia real de la carrera administrativa, tal como lo exige el artículo 125 de la Constitución. Las dos normas tienen por fin evitar que a través de los nombramientos en encargo o en provisionalidad se socave el mandato constitucional que señala que, en principio, todos los cargos estatales deben ser proveídos de acuerdo con los mecanismos propios de la carrera administrativa. El efecto que se espera obtener a través de la aplicación conjunta de las dos disposiciones es el de impedir que los nombramientos provisionales en los cargos de carrera administrativa se prolonguen de manera indefinida - y se conviertan en una institución permanente -, como ha ocurrido frecuentemente en el pasado cercano.³¹

Finalmente, se expidió la Ley 909 de 2004, la cual mantiene su vigencia hasta la fecha, en la cual se otorga a la Comisión Nacional del Servicio Civil, entre otras, la competencia de la realización de los concursos de méritos para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades públicas a las cuales les aplica

²⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 443 de 1998, artículo 1.

³⁰ Por cada departamento y en el distrito capital había una Comisión del Servicio Civil y, también existía una Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual dictaba su propio reglamento y el de las demás comisiones.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 368 de mayo 26 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

esta ley³². Al respecto, Jairo Villegas Arbeláez indica: “es función de la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración de la carrera, lo que comporta que el concurso como eje central de la administración de la carrera corresponda a esta comisión.”³³

Así mismo, la citada Ley 909 prevé aspectos sobre el ingreso y el ascenso de los empleos públicos a través de los concursos de méritos y la provisión transitoria de estos empleos a través de encargos y nombramientos provisionales, mientras se adelanta el respectivo concurso de méritos.

En este sentido y respecto de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos artículos de la Ley 909 de 2004, la honorable Corte Constitucional en Sentencia del año 2005, estipula:

Así, aun cuando al tenor de la Constitución se pueden desarrollar excepciones al principio general de la carrera administrativa, por disposición del mismo texto Superior debe mantenerse como una prioridad dicho régimen, por ser éste el que mejor interpreta el principio del merecimiento como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro de los cargos públicos. En este sentido, la cobertura del sistema de carrera se extiende de tal forma que en caso de existir empleos cuyo sistema de provisión no haya sido establecido por la Carta o definido por la ley en forma razonable y justificada, es necesario acudir a la regla general, es decir, al concurso público de méritos para la provisión de cargos en el servicio estatal.³⁴

En suma, se infiere que los empleos de carrera de las entidades se proveen de forma definitiva a través de los concursos de méritos y, de forma transitoria a través de encargos y nombramientos provisionales, cuya duración no podrá ser superior a seis (6) meses.

Ahora bien, otra tipología constitucional y legal de empleos en la función pública son aquellos de libre nombramiento y remoción, que hacen referencia a los cargos de dirección, conducción y orientación institucionales o que implican especial confianza³⁵, los cuales por su misma naturaleza no se proveen por concurso abierto de méritos.

A propósito de la forma de provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción, destaca Pedro Alfonso Hernández lo siguiente:

³² El artículo 3 de la Ley 909 de 2004 indica su campo de aplicación para los servidores públicos pertenecientes a las entidades de la rama ejecutiva del poder público.

³³ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo. Derecho administrativo laboral. Bogotá: Legis, 2013. P. 358.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1230 de noviembre 29 de 2005. M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁵ Ley 909 de 2004, artículo 5.

Los empleos de libre nombramiento y remoción son aquellos cuya provisión corresponde ejercerla, de manera discrecional, a la autoridad nominadora, es decir, sin estar sujeta a trámite o procedimiento especial alguno. Es suficiente la manifestación expresa de la voluntad del nominador a través del acto de nombramiento y que el designado acepte y cumpla los requisitos señalados para ejercer el correspondiente empleo.

La expresión utilizada para identificar este tipo de empleos está compuesta por dos elementos: 1) el libre nombramiento, y 2) la libre remoción. Ellos denotan la amplia facultad discrecional de la autoridad nominadora para proveerlos, así como para remover a sus titulares.³⁶

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia del año 1994 indica que esta tipología de empleos (libre nombramiento y remoción) obedece a la naturaleza de las funciones, que no es la misma respecto de los empleos de carrera administrativa, de allí la diferenciación entre unos y otros; así fue expuesto este planteamiento:

... siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho.³⁷

Por otra parte, no se puede desconocer una de las problemáticas que se presentan al interior de las entidades públicas y es el hecho de que existen personas naturales que no tienen una vinculación legal y reglamentaria (servidores públicos), pero que

³⁶ HERNÁNDEZ. Op. cit., p. 71.

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 514 de noviembre 16 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

prestan sus servicios profesionales o de apoyo bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, regidos por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y, cuya cantidad en muchas ocasiones supera el número de empleos de la planta para la respectiva entidad. Sobre este aspecto, Diego Younes Moreno, enuncia que la Ley 80 de 1993 define este tipo de contrato:

... como el que “celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”. Agrega el numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, que los contratos de prestación de servicios “sólo podrán celebrarse con personas naturales o cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados”.

El legislador dispuso que estos contratos no generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se deben celebrar “por el término estrictamente indispensable”.

Aunque la doctrina y la jurisprudencia aceptan que el contrato de prestación de servicios no genera una relación laboral, no sobra la precisión que sobre este particular ha realizado la disposición citada. Igualmente, es conveniente recordar la prescripción para que se celebren “por el término estrictamente indispensable” porque estos contratos no están previstos para reemplazar la institución de la “planta de personal”. Antes, por el contrario, cuando una necesidad de las entidades públicas se torne permanente, deben crearse los correspondientes cargos, como lo dispone el decreto 1950 de 1973.³⁸

Ahora bien, una vez descrito brevemente acerca de la forma de vinculación de los empleos y teniendo en cuenta que el objeto de estudio es la gestión del talento humano en el Sector Inclusión Social y Reconciliación de la rama ejecutiva del orden nacional, es importante efectuar una breve descripción acerca del sector.

En virtud del proceso de modificación de la estructura de la Administración Pública llevado a cabo mediante la Ley 1444 de 2011, fueron reorganizados dieciséis ministerios y se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República³⁹ para, entre otras: crear, fusionar y suprimir departamentos administrativos y, determinar los objetivos y la estructura orgánica de los ministerios, así como la integración de los sectores administrativos.

Aunado a lo anterior, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, el legislador dispuso que el gobierno debía efectuar los ajustes institucionales para evitar la duplicidad de funciones entre las entidades que cumplieran con funciones relacionadas con esta

³⁸ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Duodécima edición. Bogotá: Editorial Temis. 2013. P. 45-46.

³⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1444 de 2011, artículo 18.

ley. De allí que se previera la creación de un departamento administrativo encargado de “fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica”⁴⁰.

La creación de este departamento administrativo y la conformación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación se haría efectiva a través de la expedición del Decreto 4155 de 2011, en el cual se determina que el objetivo del mismo es adelantar las acciones tendientes a la superación de la pobreza, la reconciliación, la atención y reparación a las víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas⁴¹.

Podría afirmarse que la existencia de este sector administrativo se sustenta en la medida que, bajo el modelo económico neoliberal, la dinámica del mercado no ha permitido por sí sola, solucionar el problema de la pobreza y la exclusión social. De allí que cobre importancia el gasto público social, el cual, según la CEPAL⁴² ha sido uno de los mecanismos más importantes de distribución de ingresos, que permite a los gobiernos reducir la pobreza y amortiguar las desigualdades.

Sin embargo, el gasto público social no está sólo, debe existir una política pública encaminada a la atención de la población más vulnerable del país y, esta es la política social que, en palabras de César Giraldo es:

... una acción que emana desde el poder político hacia la sociedad. Dicho poder clasifica la sociedad (pobres, excluidos, vulnerables, trabajadores, ciudadanos, familias, niños, ciclo vital, etc.) para señalar hacia quienes se dirige la acción de lo social, cuál es su posición en la sociedad, cuáles son sus necesidades, cuáles los bienes sociales materiales y simbólicos que deben atender dichas necesidades, y cuáles los valores morales y aspiraciones que deben tener las personas, cuál debe ser su comportamiento social. La política social define a quien la recibe, que es un sujeto a quien se le quiere modelar su comportamiento.⁴³

Así mismo, en sentencia del año 2011, la Corte Constitucional se pronunció en este sentido sobre el gasto público social:

⁴⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 de 2011, artículo 170.

⁴¹ Decreto 4155 de 2011, artículo 2.

⁴² Definición mencionada en el texto “El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”. En: Cuadernos de la CEPAL Nº 73. Santiago de Chile. 1994.

⁴³ GIRALDO, César. Política social contemporánea en América Latina, entre el asistencialismo y el mercado. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2013. P. 14.

El gasto público social se define como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del estado social de derecho.

(...)

14.2. Ahora bien, de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación es posible identificar dos criterios definidos para la distribución de los recursos que integran el gasto público social. El goce de los derechos sociales, según han sido definidos por este Tribunal, está fundado en el principio de universalidad y progresividad, lo que implica que deben ser garantizados en condiciones equitativas para toda la población y, además, la acción estatal debe estar dirigida a su ampliación progresiva.

(...)

14.3. El segundo criterio de distribución del gasto público social está basado en el cumplimiento, por parte del Estado, del mandato de promoción de la igualdad de oportunidades. Este deber significa que en la asignación y ejecución de aquellos rubros fiscales que pertenecen al gasto público social, deberá preferirse a aquellas personas o grupos que están en situación de marginalidad o debilidad manifiesta, que han sido históricamente discriminados de manera sistemática o que pertenecen a aquellas categorías que conforman “criterios sospechosos” de discriminación...⁴⁴

Por tal razón, debe existir un conjunto de instituciones públicas que permitan la implementación de la política social, encontrándose así que el sector administrativo de inclusión social y reconciliación, el cual tiene injerencia en esta política pública, se encuentra conformado, a diciembre de 2016, por un departamento administrativo, dos establecimientos públicos y una unidad administrativa especial, a saber: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro de Memoria Histórica y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Como se mencionó en líneas anteriores, los objetivos misionales del sector no se podrían cumplir, si no se contara con el personal que ejecute los planes, programas y proyectos atinentes a mejorar las condiciones de los usuarios-ciudadanos beneficiarios de los mismos, es decir, a la población más vulnerable de nuestro país.

Desde esta perspectiva, cada uno de estas entidades cuenta con una planta de personal, que se concibe como “el conjunto de empleos necesarios para el

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 221 de marzo 29 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

cumplimiento de los objetivos y funciones de una entidad u organismo, debidamente organizados y clasificados por niveles jerárquicos”⁴⁵.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia de 1996 indica que la planta de personal “constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho”⁴⁶.

Igualmente, la sección segunda del Consejo de Estado en sentencia de 2011 indica que la planta de personal “podría definirse como el contenido de la maqueta que contempla la estructura de los cargos necesarios para cumplir las funciones que le corresponden a la administración”⁴⁷.

Así las cosas, al analizar las plantas de personal de las mencionadas entidades se pueden identificar dos tipos de empleos según lo dispuesto en el artículo 125 constitucional: los de carrera administrativa, mayoritariamente y, los de libre nombramiento y remoción, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Tipos de empleos del Sector Inclusión Social y Reconciliación

Entidad	Empleos de carrera	Empleos de libre nombramiento	Total
Departamento para la Prosperidad Social	1314	143	1457
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	5031	96	5127
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	802	55	857
Centro de Memoria Histórica	54	17	71
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública Fecha: Diciembre de 2016			

No obstante, se tomará como objeto de análisis al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ser la entidad cabeza de sector y, al Centro de Memoria Histórica, que es la entidad de menor tamaño. En virtud de esto y con el fin de determinar la eficacia jurídica de las normas correspondientes al bienestar laboral y la capacitación de los servidores públicos de esas entidades, se requiere

⁴⁵ HERNÁNDEZ. Op. cit., p. 55.

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 477 de septiembre 19 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 25000-23-25-000-2002-05450-01(0642-07) de abril 7 de 2011. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

identificar, en primera instancia, la planta de personal de las mismas y cómo se encuentran provistos los empleos en las vigencias 2014, 2015 y 2016.

Por una parte y revisada la información suministrada por el Departamento para la Prosperidad Social se encuentra que la planta de personal se encuentra conformada por los siguientes empleos:

Tabla 3. Planta de personal Departamento para la Prosperidad Social

Tipo de empleo	2014	2015	2016
Carrera administrativa	1.137	1.137	1.314
Libre nombramiento	77	77	143
TOTAL EMPLEOS PLANTA DE PERSONAL	214	1.214	1.457
Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Fecha: Septiembre de 2017			

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente sobre la forma de provisión de los empleos de carrera, la cual, por disposición constitucional y legal es a través del concurso de méritos, se identifica que durante las vigencias 2015 y 2016, es la excepción, es decir la provisión de los empleos a través de nombramientos provisionales, la que ha primado en esos años; así se puede inferir de conformidad con la información suministrada por la entidad:

Tabla 4. Provisión transitoria de empleos de carrera DPS

Forma de provisión de empleos de carrera	2014	2015	2016
Número de empleados provisionales	860	832	773
Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Fecha: Septiembre de 2017			

Así mismo, se puso constatar que el promedio de antigüedad de los empleados provisionales es de cinco (5) años, a pesar de que la norma vigente en la materia determina que esta forma de provisión no podrá ser superior a seis (6) meses. Destáquese en este aspecto que en el año 2014 la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a concurso de méritos para la provisión definitiva de los empleos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y, como consecuencia de ello serán los servidores públicos con derechos de carrera los que mayoritariamente ocupen los cargos de la entidad en un futuro cercano.

Del mismo modo, al consultar a esta entidad el número de contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión suscritos, se obtuvieron las siguientes cifras al respecto:

Tabla 5. Contratistas Departamento para la Prosperidad Social

Número de contratistas	2014	2015	2016
Contratistas de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión	317	515	615

Por otra parte, respecto de la planta de personal del Centro de Memoria Histórica se observa que la misma está conformada por los siguientes empleos:

Tabla 6. Planta de personal Centro Nacional de Memoria Histórica

Tipo de empleo	Número de empleos
Carrera administrativa	54
Libre nombramiento	17
TOTAL EMPLEOS PLANTA DE PERSONAL	71
Fuente: Centro de Memoria Histórica Fecha: Septiembre de 2017	

Ahora bien, en cuanto a la forma de provisión de los empleos en el Centro de Memoria Histórica se puede inferir por la información suministrada por la entidad, que no cuentan con servidores públicos con derechos de carrera administrativa.

Tabla 7. Provisión transitoria de empleos de carrera CMH

Forma de provisión de empleos de carrera	2014	2015	2016
Número de empleados provisionales	54	54	54
Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica Fecha: Septiembre de 2017			

En este sentido, se deduce que en el Centro de Memoria Histórica ha prevalecido la provisión transitoria de empleos de carrera a través de los nombramientos provisionales y, que a la fecha no se ha convocado a concurso de méritos para la provisión definitiva de los empleos de carrera.

Se encuentra una particularidad frente al personal de planta, puesto que setenta y un (71) personas tienen la calidad de servidores públicos, pero hay otras personas naturales con las cuales se han suscrito contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, por un tiempo determinado, cuya cantidad se detalla a continuación:

Tabla 8. Contratistas Centro de Memoria Histórica

Número de contratistas	2014	2015	2016
Contratistas de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión	457	433	469

De los datos anteriores se puede inferir que el personal de planta es insuficiente para cumplir con los objetivos misionales del Centro de Memoria Histórica, por tal razón esta entidad ha recurrido a la figura del contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión para suplir esa necesidad, sin embargo, valga recordar lo mencionado por Diego Younes⁴⁸ de que los contratos de prestación de servicios se celebran por el término estrictamente indispensable y que los mismos no están previstos para remplazar a la planta de personal.

De conformidad con la información mencionada hasta ahora, se puede concluir que durante los años 2014, 2015 y 2016 en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Centro de Memoria Histórica fue menor el número de servidores públicos con derechos de carrera administrativa, cuya vinculación se produjo en cumplimiento del precepto del artículo 125 constitucional, es decir, a través del mérito, y, en consecuencia, ha sido la provisión transitoria de los empleos de carrera mediante nombramientos provisionales, la que ha primado en esos años. Esto sin mencionar el número de contratos de prestación de servicios suscritos por esas entidades para suplir las necesidades de personal.

Este estado de la selección del personal en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y en el Centro de Memoria Histórica, influye en la gestión del talento humano en lo que respecta al bienestar laboral y a la capacitación al interior de las mencionadas entidades, como se ampliará más adelante.

⁴⁸ YOUNES MORENO. Op. cit., p. 45-46.

2.3. NORMATIVA SOBRE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO: BIENESTAR LABORAL Y LA CAPACITACIÓN.

Para referirse a la gestión del talento humano en el sector público, es necesario, en primera instancia, definir qué se entiende por gestión del talento y, posteriormente hacer una breve referencia a cómo se presenta en la rama ejecutiva del poder, especialmente en el sector inclusión social y reconciliación.

Con el fin de tener una aproximación al concepto de gestión del talento humano, se toma como referencia los planteamientos desarrollados por Idalberto Chiavenato frente a la administración del recurso humano (ARH) y la gestión del talento humano:

La ARH es la función que permite la colaboración eficaz de las personas (empleados, oficinistas, recursos humanos, talentos o el nombre que se utilice) a efecto de alcanzar los objetivos de la organización y los individuales. Los nombres tales como departamento de personal, relaciones industriales, recursos humanos, desarrollo de talentos, capital humano o capital intelectual, se utilizan para describir la unidad, el departamento o el equipo que administra a las personas. Cada uno de ellos refleja una manera de lidiar con las personas. El término administración de recursos humanos (ARH) aún es el más común de todos ellos.

(...)

La antigua administración de recursos humanos (ARH) cede su lugar a un nuevo enfoque: la gestión del talento humano (GTH). Con esta nueva concepción, las personas dejan de ser simples recursos (humanos) organizacionales y son consideradas seres con inteligencia, personalidad, conocimientos, habilidades, competencias, aspiraciones y percepciones singulares. Son los nuevos asociados de la organización.⁴⁹

Ahora bien, al analizar cómo se lleva a cabo la gestión del talento humano en la rama ejecutiva del poder público se encuentra que la misma está normada en todos sus aspectos, ingreso, régimen prestacional y salarial, situaciones administrativas, bienestar laboral, capacitación, seguridad y salud en el trabajo, a través de la Constitución de 1991, leyes ordinarias, decretos con fuerza de ley y decretos reglamentarios, como se resume en el siguiente cuadro:

⁴⁹ CHIAVENATO. Idalberto. Gestión del talento humano. Tercera edición. México: Editorial Mc Graw Hill. 2009. P. 11 y 39.

Tabla 9. Normatividad general sobre talento humano

Componente	Norma Vigente
Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 125 de la Constitución Política de 1991. - Artículos 28 al 31 de la Ley 909 de 2004. - Artículos 2.2.6.1 al 2.2.6.31 del Decreto 1083 de 2015.
Régimen prestacional y salarial	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4 de 1992. - Decreto Ley 1045 de 1978. - Decretos anuales que fijan la escala de asignación básica de los empleos de la rama ejecutiva.
Situaciones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1083 de 2015. - Decreto 648 de 2017.
Bienestar laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos 13 al 38 del Decreto Ley 1567 de 1998. - Parágrafo del artículo 36 de la Ley 909 de 2004. - Artículos 2.2.10.1 al 2.2.10.17 del Decreto 1083 de 2015.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos 2 al 12 del Decreto Ley 1567 de 1998. - Artículo 36 de la Ley 909 de 2004. - Artículos 2.2.9.1 a 2.2.9.6 del Decreto 1083 de 2015.
Seguridad y salud en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1295 de 1994. - Ley 1562 de 2012. - Decreto 1072 de 2015.

Destáquese que varias de las normas de la gestión del talento humano se han expedido en virtud de la potestad reglamentaria del presidente de la República, que en palabras de Álvaro Tafur Galvis significa:

La potestad reglamentaria del Presidente de la República emana directamente de la Constitución Política y, por ende, no depende de la voluntad o decisión del legislador. La determinación acerca de si una ley requiere ser reglamentada se vincula a la apreciación de la necesidad del reglamento para la cumplida “ejecución de la ley” que corresponde con exclusividad al Presidente de la República. Por ello, ha de entenderse que las leyes, abstracción hecha de sus específicos contenidos en cada caso, son susceptibles de “reglamentación ejecutiva” a condición de que tal actividad, sea necesaria para, precisamente, la cumplida ejecución de la ley

en función de la intensidad y amplitud desplegada por el Congreso de la República en el ejercicio de la función legislativa.⁵⁰

Ahora bien, al revisarse en la Constitución de 1991 sobre el bienestar social y la capacitación de los servidores públicos del Estado se encuentra que si bien en el capítulo que hace referencia a la Función Pública⁵¹ se establece quiénes son servidores públicos, cuáles son los empleos en el Estado y que los mismos deberán tener unas funciones detalladas en la ley o el reglamento, la responsabilidad y las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores, la carta no aborda en este aparte aspectos como el bienestar y la capacitación.

No obstante, se encuentra que en el artículo 53 constitucional se fijan unos principios mínimos fundamentales con relación al trabajo, dentro de los cuales se encuentra la capacitación.

En lo que respecta al desarrollo legal del bienestar social y la capacitación de los servidores públicos, la Ley 27 de 1992 contiene en la definición ya citada de la carrera administrativa, el acceso a la capacitación y, otorga al presidente de la República facultades extraordinarias para establecer los mecanismos y procedimientos que permitan mejorar los sistemas de capacitación de los funcionarios del sector público⁵².

Con referencia al bienestar laboral en la Ley 27 de 1992 no se encuentra ninguna disposición relacionada con el tema.

Ahora bien, en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en la Ley 27 de 1992, se expidió el Decreto Ley 1221 de 1993, en el cual se concibe la capacitación como “el conjunto de procesos organizados, tanto formales como informales que prolongan y complementan la educación inicial, a través de los cuales los empleados adquieren conocimientos, desarrollan aptitudes, habilidades y destrezas, mejoran o reorientan sus calificaciones técnicas o profesionales y logran un cambio de actitudes tendientes al desarrollo personal integral, al eficaz desempeño de su cargo, al cumplimiento de la misión institucional y a la prestación de mejores servicios a la comunidad.”⁵³

De la definición citada se puede inferir que el acceso a la capacitación se circunscribe para los empleados, puesto que no se hace referencia a servidores públicos como tal.

⁵⁰ TAFUR GALVIS, Álvaro. Constitución política y potestad organizatoria. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2011. P. 62.

⁵¹ Artículos 122 a 131 de la Constitución Política de 1991.

⁵² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 27 de 1993, numeral 1 del artículo 29.

⁵³ Decreto Ley 1221 de 1993, artículo 1.

Así mismo el citado decreto ley incorpora los siguientes elementos relacionados con la capacitación:

Tabla 10. Decreto Ley 1221 de 1993

Bienestar laboral	No hace referencia al tema.
Capacitación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se concibe la capacitación como una obligación de la Administración y un derecho y deber para los empleados. 2. Tres modalidades de capacitación: basada en cursos, basada en la experiencia y basada en pasantías, visitas e intercambios interinstitucionales. 3. Tres áreas de capacitación: inducción, misional y técnica, de gestión. 4. En el presupuesto de cada entidad se debe incluir la partida necesaria para financiar la capacitación.
Tipo de norma	La Constitución Política de 1991 en el numeral 10 del artículo 150 faculta al Congreso de la República para revestir al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, por un término de hasta seis (6) meses.

Posteriormente, se expide la Ley 443 de 1998, en la cual en su título IV establece, por una parte, que los empleados de carrera administrativa serán objeto de estímulos cuando su desempeño laboral se encuentre en niveles de excelencia y, por otra, que la capacitación de los empleados de carrera está orientada entre otras, a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios.

En este sentido, se entiende que los estímulos y la capacitación, en vigencia de la mencionada Ley 443, solamente tiene como beneficiarios a los empleados de carrera administrativa de las entidades. No obstante, se destaca en la exposición de motivos de la Ley 443 de 1998 en lo que concierne a los estímulos y la capacitación, lo siguiente:

4. El Título Cuarto del proyecto trata de manera puntual aspectos relacionados con la carrera, desde el punto de vista del mejoramiento de la gestión individual y colectiva del empleado, así como su motivación y bienestar. Estos temas son justamente la capacitación y los estímulos que si bien tienen un gran desarrollo en otras normas, en virtud a corresponder a una globalidad para todos los empleados del Estado deben ser

examinados por las normas de carrera, de manera especial y preferente con miras a facilitar el ascenso y el crecimiento de los funcionarios⁵⁴.

De lo anterior, es dable decir que con la expedición de la Ley 443 de 1998 se le otorga mayor importancia al bienestar laboral y la capacitación del personal al servicio del Estado.

Nuevamente, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República en la Ley 443 de 1998, se expide el Decreto Ley 1567 de 1998, por medio del cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado, en el cual se concibe la capacitación como un sistema⁵⁵ conformado por políticas, planes, disposiciones legales, organismos, dependencias y recursos, con el fin de generar una mayor capacidad de aprendizaje y acción en las entidades y en los empleados.

Se resalta que, con la expedición de este decreto de 1998, se incorpora un cambio sustancial frente a lo estipulado en el Decreto Ley 1221, en la medida que la educación formal, se incorpora como estímulo en los programas de bienestar social e incentivos.

A partir del Decreto Ley 1567 de 1998 empieza a hacerse una clara diferenciación de los beneficiarios de los procesos de capacitación, toda vez que se establece la prelación de los empleados de carrera administrativa⁵⁶ frente a los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, debido a la temporalidad de su vinculación.

Por lo que se refiere al bienestar social o bienestar laboral, el Decreto Ley 1567 lo enmarca dentro del sistema de estímulos⁵⁷, cuyo propósito es elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado. Este sistema de estímulos se ve materializado a través de la formulación y ejecución anual de los programas de bienestar social e incentivos por parte de las entidades públicas. En este caso, no se hace una diferenciación de los beneficiarios de estos programas (empleados de carrera y empleados provisionales), solamente determina quienes tienen derecho a los incentivos que se incluyan en esos programas de bienestar.

Así mismo, se destacan las siguientes disposiciones contenidas en el Decreto Ley 1567 de 1998:

⁵⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso número 457 de octubre 21 de 1996.

⁵⁵ Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 1.

⁵⁶ Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 6, literal g.

⁵⁷ Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 13.

Tabla 11. Decreto Ley 1567 de 1998

Bienestar laboral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece el sistema de estímulos, el cual se operativiza a través de los programas de bienestar social e incentivos que se organizan anualmente. 2. Los programas de bienestar deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos. 3. Beneficiarios: empleados y sus familias. 4. Áreas de intervención: protección y servicios sociales y, calidad de vida laboral. 5. Incentivos pecuniarios para reconocer el desempeño en niveles de excelencia a equipos de trabajo e incentivos no pecuniarios para reconocer individuos o equipos de trabajo. 6. Cada entidad debe apropiarse en el presupuesto los recursos necesarios para cumplir con el programa de bienestar e incentivos.
Capacitación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Nacional de Formación y Capacitación expedido por el gobierno nacional para orientar la formulación de los planes institucionales de capacitación de las entidades. 2. Prelación de los empleados de carrera en la capacitación. 3. Los empleados provisionales sólo se benefician de los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo. 4. Programa de inducción y de reintroducción. 5. Áreas funcionales de la capacitación: misional o técnica y de gestión. 6. Cada entidad cuenta con los recursos previstos en el presupuesto, así como los recursos físicos y humanos propios.
Tipo de norma	La Constitución Política de 1991 en el numeral 10 del artículo 150 faculta al Congreso de la República para revestir al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, por un término de hasta seis (6) meses.

Es de anotar que el citado Decreto Ley 1567 de 1998 sigue vigente a la fecha y es una de las normas que deben cumplir las entidades en la gestión del talento humano en lo que al bienestar laboral y la capacitación se refiere.

De otra parte, es necesario mencionar la Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la cual participó Colombia, toda vez que sus planteamientos servirán

como base del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 909 de 2004⁵⁸ y, que algunos aspectos referidos al bienestar laboral y la capacitación fueron incorporados en nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, se resaltan los siguientes requerimientos funcionales de la Función Pública establecidos en la Carta Iberoamericana:

40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.

41. La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.⁵⁹

Se observa entonces que la Carta Iberoamericana invita a los gobiernos latinoamericanos a incorporar en la Función Pública criterios mediante los cuales se garantice que los servidores públicos reciban la capacitación acorde con sus funciones y ligada al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Ahora bien, al revisar la Ley 909 de 2004 se encuentra que en artículo 36 enuncia los objetivos de la capacitación y, el deber que tienen las entidades de implementar programas de bienestar e incentivos, sin embargo, no profundiza acerca de estos aspectos tan importantes en la gestión del talento humano en el sector público, a pesar que en la exposición de motivos de esta ley se planteara que:

Con sobrada razón varios autores afirman que no es posible obtener un óptimo resultado o rendimiento de las personas al servicio de una organización, sino cuando se garantiza que quienes ingresan al servicio reúnen las mejores condiciones personales, poseen un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, lo cual no se consigue sino mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, de la implementación de programas permanentes de adiestramiento y capacitación y de la transformación del trabajo en una

⁵⁸ En el documento denominado “Ley del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública – Decretos Reglamentarios” producido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se indica que los principios y orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública fueron la base de la ahora Ley 909 de 2004.

⁵⁹ CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. En: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.

fuente de satisfacción para los empleados, objetivos cuyo desarrollo y ejecución se compendian en el concepto de Carrera Administrativa.⁶⁰

Así mismo, tampoco el legislador le otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley sobre bienestar laboral y capacitación, no obstante, en ejercicio de la potestad reglamentaria expidió el Decreto 1227 de 2005⁶¹, mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998.

El Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015, contiene las siguientes disposiciones acerca del bienestar laboral y la capacitación:

Tabla 12. Decreto 1083 de 2015

Bienestar laboral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los programas del área de protección y servicios sociales que puede ofrecer la entidad a los empleados y sus familias: deportivos, recreativos y vacacionales, artísticos y culturales, promoción y prevención de la salud, capacitación informal en artes y artesanías, promoción de programas de vivienda. 2. Los programas de calidad de vida laboral que las entidades deben realizar: medición del clima laboral, evaluar la adaptación al cambio organizacional, preparar a los prepensionados para el retiro del servicio, identificar la cultura organizacional, fortalecer el trabajo en equipo, adelantar programas de incentivos.
Capacitación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los planes de capacitación deben responder a estudios técnicos que identifiquen las necesidades de las áreas y de los empleados. 2. La capacitación debe desarrollar las competencias laborales para el desempeño en niveles de excelencia. 3. Evaluación del Plan Nacional de Formación y Capacitación para revisar cumplimiento del mismo por parte de las entidades. 4. Formulación de planes de capacitación a través de proyectos de aprendizaje por competencias.

⁶⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso número 173 de abril 24 de 2003.

⁶¹ El Decreto 1227 de 2015 fue compilado en el Decreto 1083 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Tipo de norma	La Constitución Política de 1991 en el numeral 11 del artículo 189 asigna como una de las funciones del presidente de la República el ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes.
----------------------	--

En virtud de lo expuesto, la normativa aplicable en las entidades del sector Inclusión Social y Reconciliación en relación con el bienestar social y la capacitación son la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998, por cuanto aún continua vigente y, el Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015.

Teniendo en cuenta estos lineamientos jurídicos es que las entidades objeto de estudio formulan y ejecutan los planes institucionales y los programas de bienestar social e incentivos de cada vigencia.

Es importante resaltar que el Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002, contempla como derechos⁶² de los servidores públicos el recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones y, participar en los programas de bienestar social que establezca el Estado.

De acuerdo a lo mencionado, se infiere que respecto del bienestar laboral y la capacitación de los servidores públicos se han producido diferentes normas aisladas y con jerarquía normativa variada, unas se encuentran vigentes y otras ya fueron retiradas del ordenamiento jurídico.

Es así que se encuentra que existen decretos con fuerza de ley anteriores a la Ley 909 de 2004 que aún siguen vigentes y, decretos reglamentarios que fueron compilados en el año 2015; así mismo, se destaca que las leyes relacionadas con la gestión del talento humano son leyes ordinarias.

Por esta razón, se considera necesario que a iniciativa del gobierno nacional, se expidiera una única ley que contemplara los aspectos generales de la gestión del talento humano en lo que a bienestar laboral y capacitación de los servidores de la rama ejecutiva del poder público se refiere.

⁶² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 734 de 2002, artículo 33.

3. HIPÓTESIS

Cuando se analiza la gestión del talento humano en las entidades pertenecientes al Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional, se evidencia que respecto del bienestar laboral y la capacitación se ha establecido normativa dispersa que, a su vez, resulta ser demasiado descriptivas y poco flexibles para que permita generar las condiciones laborales que garanticen el cumplimiento de los principios de la función pública y la búsqueda de la satisfacción del interés general.

En esta perspectiva, explorar e incorporar elementos de las tendencias de la gestión del talento humano que se han gestado con el inicio del siglo XXI y, comparando con la realidad de las entidades públicas del Sector Inclusión Social y Reconciliación, se pueden identificar las necesidades y requerimientos para aportar los elementos que faciliten la realización de planes y programas de bienestar laboral y capacitación, tendientes a generar las condiciones laborales para la mejor prestación de los servicios a cargo de la Administración Pública Nacional.

4. MARCO TEÓRICO. ALTERNATIVAS PARA LA MEJORA EN EL BIENESTAR SOCIAL Y LA CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL

4.1. TENDENCIAS SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL Y LA CAPACITACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SIGLO XXI

En virtud de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones las tendencias en la gestión del talento humano han variado en este nuevo siglo. Estos cambios se evidencian sobre todo en el sector privado, en el cual se han venido incorporando esas nuevas maneras de gestionar al personal, en aras de hacer a las empresas más competitivas, teniendo en cuenta que el entorno es variable y las necesidades y demandas de la población también lo son.

Como lo destacan William B. Werther y Keith Davis, el siglo XXI trae nuevos desafíos de la economía y de la administración del capital humano⁶³:

El siglo XXI se caracteriza por sus cambios acelerados. En este nuevo mundo, las telecomunicaciones, el surgimiento de las computadoras y los sistemas de información han contribuido a construir una sociedad global. El fenómeno de la globalización ha tenido un impacto mundial, evidente en todos los aspectos, ya que ha generado interdependencia entre los países, y se ha extendido a todas las ramas de la actividad económica.

El mundo de los negocios también ha sido afectado por la globalización, que se caracteriza por una nueva dinámica de la competencia constante. Además, las organizaciones han debido modificar su comportamiento y estrategias. Las reglas de los negocios se han modificado para poder hacer frente a la exacerbada competencia y la innovación constante.

(...)

La economía del siglo XXI se caracteriza por la transformación de la “sociedad industrial” en una “sociedad del conocimiento”, que propone un nuevo enfoque de la gestión de las organizaciones, en consecuencia de las nuevas realidades del mundo del trabajo y de los distintos perfiles de las competencias laborales.

Hasta fines del siglo XX, la dinámica de las organizaciones era más estable y predecible, y los problemas se resolvían en el contexto de conocimientos y habilidades específicas. Actualmente, en el nuevo mundo globalizado se tiene

⁶³ Werther y Davis explican en su obra “Administración de recursos humanos” que acogen el término de capital humano propuesto por Gary Becker, quien sostiene que el capital humano se refiere a las habilidades y destrezas que las personas adquieren en el transcurso de su vida, a través de estudios formales e informales.

la necesidad de contar con personas con un dominio multidisciplinario, es decir, preparadas en dos o tres ámbitos del conocimiento para dar respuestas más rápidas a los desafíos del ambiente.⁶⁴

En este sentido, las organizaciones deben estar preparadas para renovarse continuamente, con el fin de adaptarse a las necesidades cambiantes de sus clientes y del entorno, por ende, la gestión del talento humano debe centrarse en generar las condiciones óptimas que permitan mantener motivado al personal y fortalecer sus competencias para el desempeño efectivo de las labores que le sean encomendadas.

Dado que los entornos de las organizaciones o empresas son cambiantes, aparecen tendencias en las que la gestión del talento humano se concibe como un sistema y, a su vez, se incorpora el enfoque del desarrollo humano propuesto por Amartya Sen y Manfred Max Neef, al desarrollo organizacional. Este es el postulado que ofrecen autores como Víthor Manuel Caicedo quien indica que el sistema de gestión del talento humano “es el puente que relaciona el desarrollo humano con el desarrollo organizacional, es el encargado de establecer las condiciones necesarias para que las personas crezcan integralmente dentro de la organización y aporten a la permanencia de la misma”⁶⁵.

Se destaca en esta visión la identificación de tres subsistemas, a saber: subsistema de inclusión, subsistema de vinculación y subsistema de desarrollo del ser humano en la Organización. Este último subsistema se encarga de generar las condiciones para que las personas se formen y capaciten para el desempeño del cargo y para el desarrollo de competencias a través de la enseñanza y entrenamiento en estrategias de motivación, empoderamiento, coaching, comunicación asertiva, entre otras⁶⁶.

De lo anterior, se infiere que la formación de los empleados no debe ser solamente enfocada en el desempeño del empleo, sino también al desarrollo y crecimiento personal de los mismos.

Así mismo, se pueden encontrar encuentros relacionados con la gestión del talento humano, donde se discute precisamente cómo generar las condiciones para el desarrollo integral del talento humano, lo cual redunde en el cumplimiento de las metas de las empresas y permita hacerlas más competitivas en el mercado. Uno de los encuentros que llaman la atención fue el adelantado por la Universidad Libre,

⁶⁴WERTHER, William B y DAVIS, Keith. Administración de recursos humanos: el capital humano de las empresas. Sexta edición. México: McGraw-Hill. 2008. P. 32.

⁶⁵ACOSTA AGUIRRE, Ana María y CAICEDO VALENCIA, Víthor Manuel. La gestión del talento humano y el ser humano como sujeto de desarrollo. En: Revista Politécnica 2012, año 8, No. 14, p. 110.

⁶⁶ Ibid., p. 111.

cuyo tema fue “Creatividad y retos para la Gestión del Talento Humano”, donde se expusieron, entre otros, los siguientes planteamientos:

El evento trato algunas temáticas que son claves para el desarrollo de la Gestión del Talento Humano en las organizaciones: la Creatividad y con ella los Retos para que empresarios, administradores y empleados identifiquen las estrategias básicas que promuevan el cambio, y la prospectiva de un desarrollo integral fundado en el reconocimiento y potencialización de los valores Corporativos y el Talento Humano, entre lo cual se podría identificar primordialmente la Cultura Organizacional, la Gestión del Conocimiento y el Clima Organizacional.

La aplicación de la facultad creativa del hombre que da vida a métodos, mecanismos e instrumentos ha demostrado ser realmente muy difícil, debido a que el proceso creativo no es un problema de análisis de ingeniería, como muchos empresarios han pensado. Es una delicada y a veces misteriosa respuesta humana al desafío que afecta lo más recóndito de la psiquis. Si los administradores de las organizaciones dejaran de pensar en controlar la creatividad y trataran en su lugar de comprenderla, podrían utilizar mejor sus beneficios prácticos.

Así mismo, los retos de la gestión humana exigen un Liderazgo Organizacional que permita gerenciar el cambio para adaptar o diseñar las estructuras actuales a otras más dinámicas y flexibles a las tendencias locales, regionales, nacionales e internacionales, y la aplicación de tecnologías que ayuden a fortalecer los procesos relacionados con el área de personal.⁶⁷

Estas apreciaciones hacen entrever que para que cualquier estrategia que se pretenda adelantar con el fin de que haya un desarrollo integral del personal de las organizaciones, implica un compromiso de la alta gerencia y concebir a la gestión del talento humano como un pilar sobre el cual se sustente el éxito y permanencia de la organización en el mercado.

Otras investigaciones que se encuentran acerca de la gestión del talento humano a nivel mundial lo ofrece el reporte⁶⁸ realizado por la empresa Deloitte, en el cual se enuncian las tendencias globales en capital humano para el año 2017. En este informe se enuncia que existe una brecha creciente entre la tecnología, los individuos, los negocios y las políticas públicas y, que en este escenario Recursos Humanos debe cumplir con un rol: “puede ayudar a los líderes y organizaciones a adaptarse a la tecnología, ayudar a los profesionales a adaptarse a los nuevos

⁶⁷ VALENCIA RODRÍGUEZ, Marino. Comp. Creatividad y retos para la gestión del talento humano. Cali: Universidad Libre – Seccional Cali. 2007. P. 21.

⁶⁸ Este reporte es el quinto realizado por parte de la empresa Deloitte y se denomina Reescribiendo las reglas para la era digital. Tendencias Globales en Capital Humano 2017, el cual es producto de la encuesta anual sobre capital humano, la cual se ha aplicado en 140 países.

modelos laborales y de carrera, ayudar a las empresas a adaptarse como un todo y promover cambios en la sociedad, regulación y políticas públicas.”

En virtud de esto, Deloitte identifica diez tendencias de capital humano: 1) organización del futuro: está llegando ahora; 2) carreras y aprendizaje: en tiempo real, todo el tiempo; 3) adquisición de talento: entra en escena el reclutador cognoscitivo; 4) la experiencia del empleado: cultura, compromiso y más allá; 5) gestión de desempeño: jugar una mano ganadora; 6) disrupción del liderazgo: empujando los límites; 7) RH digitales: plataformas, personas y trabajo; 8) análisis de datos sobre personas: recalculando la ruta; 9) diversidad e inclusión: la brecha de la realidad; 10) el futuro del trabajo: la fuerza del trabajo mejorada.

Llama la atención lo que hace referencia a la tendencia Carreras y aprendizaje y a la Experiencia del empleado, la primera de estas destaca la importancia del aprendizaje continuo que sea disponible a través de las herramientas tecnológicas y se genere un desarrollo de habilidades interdisciplinarias para que los empleados se puedan mover en diversos roles, y, la segunda, el reconocer que la experiencia del empleado es valiosa y la necesidad de coordinar todos los aspectos del trabajo incluyendo los conceptos de bienestar físico, mental y social.

Otro enfoque sobre la capacitación y el bienestar del personal es desarrollado por Armando Cuesta Santos⁶⁹, que referencia más que la capacitación la formación, así:

Hoy, como en otras épocas y circunstancias de la gestión empresarial, la formación no puede concebirse sólo como instrucción o aprendizaje para determinado puesto o cargo de trabajo. Hay que concebirla en su sentido más amplio de actitudes, conocimientos y habilidades múltiples o multicompetencias, para más de un puesto de trabajo, para laborar en grupos o equipos y para una cultura organizacional. Se recalca otra vez tal presupuesto: hoy, la formación supera al entrenamiento y la instrucción y se identifica con el concepto de educación.⁷⁰

Con relación al bienestar laboral, Cuesta lo aborda como compensación laboral y motivación y significa “lo que ofrece la organización al empleado a cambio del desempeño que esa persona le entrega específicamente a esa organización para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.”⁷¹

Así mismo, José Miguel Sánchez, continua con la visión de concebir el bienestar como compensación y la considera como herramienta para generar una evolución profesional de los empleados, en este sentido manifiesta:

⁶⁹ Destáquese que Armando Cuesta Santos fue invitado a participar en el encuentro organizado por la Universidad Libre denominado “Creatividad y retos para la Gestión del Talento Humano” en el año 2007.

⁷⁰ CUESTA SANTOS, Armando. Gestión del talento humano y del conocimiento. Bogotá: Ediciones Ecoe. 2010. P. 311.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 367.

La compensación si quiere mirar al futuro, es decir, al desarrollo del potencial de nuestros empleados, debe de ir más allá del dinero. Es interesante que se tengan en cuenta las diferentes posibilidades que nos ofrece el mercado para tener una compensación flexible y adaptada a las necesidades de la mayoría de nuestros profesionales. Aquí opciones como pago de seguros, incremento de vacaciones, posibilidades de renting de coches, flexibilidad horaria, acceso a guarderías, bonos por rendimiento, etc., son algunas de las opciones que deberíamos barajar para conseguir que esta parte deje de preocupar a nuestro talento y se puede ocupar en llevar a cabo su desempeño desde su mejor versión.⁷²

También William B. Werther y Keith Davis abordan la capacitación y el clima laboral indicando, por una parte, que “los beneficios de la capacitación son muy numerosos, pero todos se mueven por un eje característico del siglo XXI, que es “la explosión del conocimiento”. Este siglo experimenta una sed inagotable de saber”⁷³. En consecuencia y debido a las nuevas condiciones del mercado, se deben evaluar las necesidades del empleado y la organización en términos de capacitación, establecer los objetivos de la misma, definir los contenidos específicos y los principios de aprendizaje y, evaluar las acciones adelantadas. Por otra parte, exponen que existe una relación entre la productividad y el clima laboral así:

Uno de los métodos más comúnmente utilizados para crear un mejor clima laboral lo constituye la participación de los empleados, que puede lograrse a través de aplicar métodos sistemáticos que permiten a los empleados desempeñar un papel activo en las decisiones que los afectan, así como en su relación con la organización. Mediante estos métodos, los empleados adquieren un sentido de responsabilidad; de “pertenencia”, incluso, sobre las decisiones en que han participado. Para obtener éxito, sin embargo, las oportunidades aisladas de participar en algunas decisiones no son suficientes; es necesario que la práctica participativa se vuelva parte integral de la filosofía de la empresa.

El reto que enfrenta en la actualidad la alta gerencia consiste en la creación de una cultura corporativa que, de manera efectiva, confiera autoridad y responsabilidad a las personas que laboran en la empresa.

(...)

Cuando finalmente se instaura en una organización un sistema efectivo de distribución de las decisiones y responsabilidades, es probable que se presente en la empresa un fenómeno conocido como “el fenómeno de Pígalión”. El término deriva de una obra teatral de George Bernard Shaw, conocido dramaturgo de principios del siglo pasado, y significa que las

⁷² SANCHEZ, José Miguel. Herramientas para la gestión del talento en las organizaciones. En: La buena gestión de recursos humanos. Una ventana al futuro para la selección, retención y cuidado del capital humano. México: Alfaomega Grupo Editor. 2014. P. 161-162

⁷³ WERTHER y DAVIS. Op. cit., p 252.

personas tienden a corresponder a las expectativas que sus superiores tienen de ellas. A una expectativa de pobres resultados y mal comportamiento corresponde, por lo general, mal comportamiento y pésimos resultados. Por el contrario, a una expectativa de alta calidad humana corresponde en la mayoría de los casos un esfuerzo óptimo por alcanzar los altos niveles de excelencia que se han depositado en una persona o grupo determinado.⁷⁴

De conformidad con estas visiones de la gestión del talento humano, frente al bienestar social y la capacitación del personal en el sector privado, se puede inferir que en estos enfoques consideran al empleado como un ser integral al cual hay que brindarle un desarrollo laboral y personal, a través de procesos de formación, compensación y un adecuado clima laboral para el desempeño de sus labores.

4.2. PROPUESTAS DE CAMBIO EN LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

Hablar de nuevas propuestas para la gestión del talento humano no es algo nuevo en la Administración Pública. Ya en el año 1994 autores como Mauricio Cárdenas Piñeros habían analizado el tema, indicando, frente a los procesos de modernización del Estado que se llevaban a cabo por esa década, lo siguiente:

El papel de la gerencia de recursos humanos en el fortalecimiento de las entidades públicas para dar respuesta a las crecientes demandas de los usuarios es fundamental. Debe traducirse en acciones de apoyo a la dirección de las entidades, orientadas a la creación de un clima laboral propicio para generar compromiso de parte de los funcionarios con la satisfacción de tales demandas y con la incorporación de herramientas de administración por resultados que permita medir su contribución efectiva en tal sentido.⁷⁵

Destaca Cárdenas, habiendo realizado un estudio de caso de la reestructuración de la Dirección de Impuestos Nacionales, que es posible establecer carreras especializadas en las que la estabilidad y el desarrollo profesional dependan de las capacidades individuales y, que se pueden definir instancias de selección rigurosa y capacitación permanente que estimulen al personal.⁷⁶

Casi veinte años después, en el 2015 la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publicó un estudio⁷⁷ sobre la gestión del talento humano en el sector

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 441.

⁷⁵ CÁRDENAS PIÑEROS, Mauricio. Alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector público. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1994. p. 6.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 39.

⁷⁷ SANABRIA PULIDO, Pedro Pablo. Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2015.

público y estableció algunos lineamientos para la generación de una política de talento humano en el sector público colombiano.

Esta investigación contó con la participación de los jefes y empleados de las unidades de personal de los sectores administrativos de la rama ejecutiva del poder público, los cuales permitieron identificar las dificultades que se presentan en la gestión del talento humano, en especial lo relacionado al bienestar laboral y la capacitación de los servidores públicos, toda vez que, por una parte, no se puede comprobar la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones y, por otra, que el diseño de planes de desarrollo individual y organizacional no es estratégico ni basado en evidencia y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales⁷⁸.

De acuerdo a estos hallazgos, las recomendaciones que presenta la investigación de la Universidad de los Andes y, que aportan al objeto de estudio de este documento son las siguientes:

Tabla 13. Algunas recomendaciones del Estudio de la Universidad de los Andes

Meta del modelo propuesto	Recomendación
Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	Negociar un sistema de beneficios amplio y de aplicación general para los servidores públicos de todo el país a través de las entidades, empresas industriales y comerciales y servicios propios prestados por el Estado.
	Visibilizar los beneficios existentes para los contratistas y provisionales en las diferentes entidades.
	Definir una política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados a través de prácticas como: (1) continuar con el teletrabajo y enfocarse en el seguimiento y la implementación, (2) aplicación de horarios flexibles y (3) conformación de equipos temporales (task forces), (4) días de asueto.
Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	Iniciar un proceso de identificación de prácticas exitosas en el diseño de los planes de capacitación para propiciar aprendizajes colectivos que pueden ser incluidas en una cartilla del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP. Este proceso se puede hacer a través de: (1) Un aplicativo para jefes de la Unidad de Personal (UDP) en la página “Sirvo a mi país” que, de acuerdo con personal del DAFP, está en construcción; 2) la ampliación e

⁷⁸ Ibíd., p. 226 y 234.

	institucionalización del Observatorio de Empleo Público del DAFP como sitio de aprendizaje de las UDP.
	Se sugiere diseñar un plan multianual de capacitación del Estado colombiano, definiendo líneas estratégicas y campos de conocimiento claves. (2) Este plan debe propiciar la evaluación del costo-efectividad de los planes organizacionales de capacitación.
	Crear un sistema de aprendizaje colectivo en materia de planes de capacitación de las entidades.
Fuente: Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano Fecha: Noviembre de 2015.	

Por otra parte, Carlos Humberto Moreno expone que el modelo actual de gestión del talento humano en los países iberoamericanos es el basado en competencias, el cual debería tener en cuenta que:

... las organizaciones deberían seleccionar y evaluar el personal con fundamento en buenas competencias de motivación y características “blandas”, y enseñar el conocimiento y habilidades que se requieren para los puestos específicos, ya que si el recurso humano quiere y está dispuesto, puede rápidamente aprender las técnicas y adquirir los conocimientos más especializados, en tanto si tiene los conocimientos pero no cuenta con el “querer ser” dentro de la organización, nada hará que movilice todos sus recursos en torno a las metas organizacionales, porque sencillamente no las siente como propias. Este planteamiento es el que justifica pensar en que las competencias comportamentales son las que en últimas definen el logro efectivo de los derroteros estatales y el avance significativo de las entidades públicas en un mundo cada vez más globalizado y exigente y por eso, se insiste en que son estas las competencias que hay que trabajar en la región iberoamericana para profundizar la profesionalización del recurso humano.⁷⁹

En suma, se evidencia que desde hace varios años se ha identificado la necesidad de realizar cambios en la gestión del talento humano en el sector público, haciendo que la misma sea un eje fundamental en las entidades públicas en la medida que permita generar mayor motivación en los servidores públicos, con el fin de alcanzar los objetivos misionales, no obstante, poco se ha avanzado en la medida que se sigue manteniendo la visión de que la capacitación va por un lado y el bienestar social por el otro, desconociendo que el servidor público es un ser integral al cual se le deben ofrecer las condiciones laborales para garantizar su desarrollo laboral y personal, lo que redundaría en la mejor prestación de servicios de cara al ciudadano.

⁷⁹ MORENO, Carlos Humberto. Las competencias laborales como eje fundamental de la profesionalización de los servidores públicos en Iberoamérica. Trabajo presentado en XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. México. 2014.

Generó expectativa el hecho de que el gobierno nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública haya radicado en la presente legislatura (julio de 2017) un proyecto de ley ante el Congreso de la República, en el cual se modifica la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, empero, al consultar su articulado se observa que es una modificación parcial a esta ley y decreto citados, más no una unificación de la normativa relacionada con la gestión del talento humano, toda vez que lo que se pretende modificar solamente es lo relacionado a los concursos de méritos y uno de los principios rectores de la capacitación.

Es así, que al consultarse la exposición de motivos del proyecto de ley modificatorio de la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, en lo que respecta a la capacitación se encuentra lo siguiente:

El Decreto ley 1567 de 1998, por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado, establece en su artículo 6 los siguientes principios rectores de la capacitación: complementariedad, integralidad, objetividad, participación, prevalencia del interés de la organización, integración a la carrera administrativa, prelación de los empleados de carrera, economía, énfasis en la práctica y continuidad.

No obstante, con el fin de garantizar el acceso a los programas de capacitación y entrenamiento a todos los servidores públicos sin consideración del tipo de vinculación, se propone la modificación de uno de los principios rectores de la capacitación, concretamente el de la prelación de los empleados de carrera que se encuentra contenido en el literal g) del artículo 6 del Decreto ley 1567 de 1998.

La novedad que se introduce consiste en modificar el principio de “prelación de los empleados de carrera” por el de “profesionalización del servidor público” que se describe como la posibilidad de que los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, accedan a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado para el efecto. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa.

De esta forma se garantiza que exista una mayor calidad en el ejercicio de la función pública derivada de la consecuencia lógica de que servidores más preparados y competentes están en capacidad de prestar un mejor servicio.

No se puede desconocer que este cambio normativo es un gran avance en la gestión del talento humano en las entidades, por cuanto hasta el año 2016 la capacitación solamente estaba circunscrita a los servidores públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción y, los servidores provisionales solamente eran beneficiarios de los programas de inducción, reinducción y entrenamiento en el puesto de trabajo.

Este aspecto es importante en la medida que para las vigencias 2014, 2015 y 2016, era mayor el número de servidores públicos provisionales en el Centro de Memoria Histórica, al ser el 76% en promedio de la planta de personal y en el Departamento para la Prosperidad Social la planta se encontraba provista en un 64% en promedio por empleados en calidad de provisionalidad.

En varias sentencias, ya el Consejo de Estado había indicado que la capacitación es un derecho de preferencia de los empleados con derechos de carrera administrativa, así lo expuso en sentencia del año 2012:

Sobre el tema de la formación y capacitación de empleados públicos, el artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998 establece un derecho de preferencia de los servidores inscritos en carrera sobre los empleados provisionales, a fin de que aquellos adquieran capacidades para beneficio de la Administración Pública en el mediano plazo.⁸⁰

Y respecto de los contratistas de prestación de servicios, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la posibilidad de que estas personas naturales reciban capacitación, así:

Los organismos públicos sólo pueden incluir legalmente en su presupuesto las partidas necesarias para financiar los programas de capacitación del personal a su servicio, del cual no forman parte las personas naturales con las cuales se celebren contratos de prestación de servicios o de otra denominación.⁸¹

También, la Corte Constitucional en sentencia del año 2000 se había pronunciado sobre la demanda contra el literal g del artículo 6 del Decreto Ley 1567 de 1998, a propósito de la prelación de los empleados de carrera que:

Lo anterior se afirma, si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su

⁸⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 54001-23-31-000-2002-01312-01(0110-11) de marzo 22 de 2012. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de septiembre 2 de 1996. Radicación 852.

cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.

(...)

En efecto, es sabido el problema de escasez de recursos que afecta a la Administración Pública y la inaplazable necesidad de racionalizarlos y optimizar su ejecución, objetivos de cuya realización depende el cumplimiento de los principios de economía, celeridad y eficacia, que de manera expresa el artículo 209 de la C.P. le atribuye a la función administrativa, los cuales justifican de manera suficiente la prelación que el legislador le da a los funcionarios de carrera en materia de capacitación, siempre y cuando ella no se entienda como la exclusión definitiva de los demás empleados al servicio de la misma, de los programas de inducción y entrenamiento específicos necesarios para el desempeño idóneo de sus cargos; para ello es necesario que el legislador diseñe y defina mecanismos que permitan que esa prelación derive en el compromiso, por parte de los funcionarios directamente beneficiados con los programas de capacitación, de convertirse en multiplicadores de los programas con los cuales se les capacita, pues sólo así se garantizará igualdad de condiciones a los usuarios del servicio, a la hora en que éstos acudan a la respectiva entidad.⁸²

Ahora, con la propuesta de modificación de la Ley 909 de 2004 y del Decreto Ley 1567 de 1998 respecto de la capacitación de los servidores públicos y, las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República en el Acto Legislativo 01 de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en uso de las cuales se expidió el Decreto Ley 894 de 2017, mediante el cual se modifica el Decreto Ley 1567 de 1998 en cuanto a la prelación de los empleados de carrera en la capacitación en este sentido:

Artículo 1. Modificar el literal g) del artículo 6 del Decreto Ley 1567 de 1998 el cual quedará así:

"g) Profesionalización del servidor público. Todos los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado podrán acceder en igualdad de condiciones a la capacitación, al entrenamiento y a los programas de bienestar que adopte la entidad para garantizar la mayor calidad de los servicios públicos a su cargo, atendiendo a las necesidades y presupuesto de la entidad. En todo caso si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa.

Lo anterior, permite hacer más palpable la necesidad de contar con una unificación normativa referida a la gestión del talento humano en la rama ejecutiva del poder

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1163 de septiembre 6 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

público, lo cual facilite el quehacer de las oficinas de talento humano en materia de capacitación y bienestar laboral, por cuanto deben verificar permanentemente si sus actuaciones se encuentran en el marco legal vigente o si se expidió otra normativa que modifica lo ya existente.

Sería ideal que también se abordara la normatividad referida al bienestar laboral, en lo que se refiere a los beneficiarios de las actividades de bienestar laboral e incentivos en las entidades públicas.

4.3. LA EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA SOBRE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO REFERIDA AL BIENESTAR LABORAL Y LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN

Una vez mencionada la importancia que tienen los servidores públicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de Derecho, habiéndose identificado los tipos de servidores públicos pertenecientes al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Centro Nacional de Memoria Histórica, así como las normas referidas al bienestar laboral y la capacitación del personal al servicio de las entidades públicas, es preciso analizar la eficacia jurídica de esa normatividad al interior de las mencionadas entidades, teniendo en cuenta que la gestión del talento humano se encuentra totalmente normada.

Para ello es necesario identificar qué se entiende o en qué consiste la eficacia jurídica. Uno de los autores que explica este concepto es Hans Kelsen quien en su obra *Teoría general del derecho y del Estado* señaló:

La eficacia del derecho quiere decir que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas, deben comportarse; o sea, que las normas son realmente aplicadas y obedecidas... La afirmación de que el derecho es eficaz significa solamente que la conducta real de los individuos se ajusta a las normas jurídicas.⁸³

Así mismo, otro autor que ha aportado una aproximación frente a lo que se refiere a la eficacia jurídica es Norberto Bobbio quien indica que:

El problema de la eficacia de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto.⁸⁴

⁸³ KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1969. P. 46.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Bogotá: Editorial Temis. 2012. P. 22.

Igualmente, desde la sociología del derecho, autores como Oscar Correas exponen sobre la eficacia de la ley lo siguiente:

El problema de la eficacia de la ley tiene que ser abordado, antes que nada, desde la perspectiva de distinguir entre el discurso expreso de la ley y/o el legislador, y las funciones que cumplen las normas de que se trate. Diremos que habrá eficacia subjetiva cuando se compruebe que se cumplen, total o parcialmente, las expectativas explicitadas por la ley y/o el legislador. Y diremos que habrá eficacia objetiva cuando se cumplen las funciones de las normas de que se trate, conforme con un criterio independiente del discurso explícito de la ley y/o el legislador.⁸⁵

También la Corte Constitucional respecto de la eficacia jurídica ha manifestado que “se designa eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo”.⁸⁶

Del mismo modo, el Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de cómo entender la eficacia de las normas, de la siguiente manera:

La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas.

La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular.⁸⁷

De conformidad con las definiciones de eficacia jurídica enunciadas anteriormente y, teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente documento, se entenderá

⁸⁵ CORREAS, Oscar. Sociología del derecho y crítica jurídica. México: Fontamara. 1998. P.70

⁸⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 443 de septiembre 18 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 11001-03-25-000-2012-00348-00(1346-12) de abril 27 de 2017.

por eficacia jurídica el proporcionado por la sociología del derecho, es decir, se identificará cómo las normas relacionadas con el bienestar laboral y la capacitación se cumplen en la realidad del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Para ello se solicitó a las entidades objeto de estudio información sobre los siguientes aspectos, para los años 2014, 2015 y 2016:

- a) Tipología de los empleos de la planta de personal, forma de provisión de los mismos y antigüedad de los empleados provisionales, en caso de tenerlos.
- b) Número de contratistas de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión.
- c) Presupuesto asignado y ejecutado correspondiente al rubro de capacitación y al de bienestar social o laboral.
- d) Programas de bienestar social y planes institucionales de capacitación.
- e) Número de beneficiarios de los programas de bienestar social y de los planes institucionales de capacitación.
- f) Resultados de la evaluación de los programas de bienestar, los planes de incentivos y los planes institucionales de capacitación de las vigencias 2014, 2015 y 2016.
- g) Resultados de las mediciones del clima laboral adelantadas.

Sobre los literales a) y b) ya se hizo mención en el capítulo 2.2 de este documento que hace referencia al ingreso de los servidores públicos al sector Inclusión social y reconciliación.

Ahora bien, en este aparte se hará una breve mención de cómo se aplica la normativa referida al bienestar laboral, empezando por el Centro Nacional de Memoria Histórica y luego abordando el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

4.3.1. Gestión del talento humano en el Centro de Memoria Histórica. Como se mencionaba en capítulos anteriores, esta entidad es la de menor tamaño del sector Inclusión Social y Reconciliación, en términos de planta de personal, toda vez que la misma se encuentra conformada por setenta y un (71) empleos.

El Centro de Memoria Histórica (CMH) es un establecimiento público cuyo objeto es “la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de la realización de las investigaciones, actividades museísticas, pedagógicas y otras relacionadas que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales

fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar en el futuro la repetición de los hechos”⁸⁸.

Ahora bien, respecto de la gestión del talento humano en lo que concierne al bienestar laboral, se encuentra lo siguiente:

Tabla 14. Programas de bienestar social CMH

Programas de bienestar social	
2014	2015 - 2016
No aportado.	fue <ol style="list-style-type: none"> 1. No se formula un programa de bienestar social, sino el sistema de estímulos para las vigencias 2015-2016. 2. Se contemplan como actividades del área de protección y servicios sociales la celebración de fechas especiales, actividades, familiares, mini olimpiadas deportivas, encuentros lúdicos y ferias de vivienda. 3. Para el área de calidad de vida laboral se previeron talleres de trabajo en equipo, innovación, inteligencia emocional y comunicación asertiva, clases de danza, música y artesanías y, la semana de la salud. 4. Se incluye el taller para prepensionados. 5. Se establecen como incentivos bonos culturales, felicitaciones públicas, apoyos educativos, permisos.
<p>Fuente: Centro de Memoria Histórica. Fecha: Septiembre de 2017.</p>	

En síntesis, se puede afirmar que el Centro de Memoria Histórica cumple con la normativa relacionada con el bienestar laboral, por cuanto ha previsto acciones que tienen como propósito crear, mantener y mejorar las condiciones que permitan el desarrollo integral del empleado, como lo contempla el Decreto Ley 1567 de 1998, sin embargo, surge la primera dificultad y es que, si bien estas acciones se encuentran plasmadas en un acto administrativo, de acuerdo a lo reportado por la entidad para las vigencias 2014, 2015 y 2016 no fue asignado el presupuesto para la ejecución del sistema de estímulos formulado.

⁸⁸ Decreto 4803 de 2011, artículo 2.

Desde esta perspectiva, se puede inferir que adelantar las actividades de bienestar laboral sin contar con los recursos financieros dificulta la gestión del talento humano del Centro de Memoria Histórica, en la medida que las entidades públicas adquieren los bienes y servicios que requieren a través de la contratación estatal, regida por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y los decretos reglamentarios expedidos sobre la materia; sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia de 2001 indica acerca de la contratación:

...el mandato establecido en el artículo 150 Fundamental, para que el Congreso dicte un estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender al logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado⁸⁹.

Teniendo en cuenta que para la implementación de las actividades de bienestar laboral se requiere de la contratación de servicios, esto implica contar con la disponibilidad presupuestal para el pago de la obligación adquirida, hecho que no ocurre en el Centro de Memoria Histórica al no contarse con una apropiación para ello.

Ahora bien, debe también reconocerse que hay ciertas actividades que no necesariamente requieren recursos financieros, sino que con el apoyo del talento humano al interior de la entidad y de otras entidades públicas o privadas tales como las cajas de compensación, empresas prestadoras de salud, se pueden llevar a cabo.

También es importante mencionar lo concerniente a los incentivos, ya que a pesar de que la planta de personal cuenta con setenta y un (71) empleos, los mismos se encuentran provistos por servidores públicos de libre nombramiento y remoción y por provisionales, por ende, los únicos beneficiarios de incentivos son los de libre nombramiento, tal como lo determina la norma vigente en la materia⁹⁰.

Respecto de la evaluación de las actividades de bienestar laboral establecidas en el Centro de Memoria Histórica, se encuentra que se llevó a cabo a través de una encuesta de percepción adelantada en el año 2017, donde se solicitó a los servidores públicos que calificaran en un rango de 1 a 5 las actividades de bienestar

⁸⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 949 de septiembre 5 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹⁰ El artículo 30 del Decreto Ley 1567 de 1998 establece que tienen derecho a los incentivos pecuniarios y no pecuniarios los empleados de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción.

realizadas en el año 2016, ubicándose en 3 y 4 la calificación general. Este resultado es positivo en la medida que la entidad no cuenta con muchos recursos para implementar acciones de bienestar laboral.

En cuanto a la capacitación y, de acuerdo a la información aportada por el Centro de Memoria Histórica, se identifican estos aspectos:

Tabla 15. Planes institucionales de capacitación CMH

Planes de capacitación	
2014	2015 - 2016
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se realiza un diagnóstico de necesidades de capacitación donde se identifican estas temáticas: memoria histórica, reparación integral, herramientas office, justicia transicional, sistema de gestión de calidad, sistemas de gestión de la información estatal, estructura del Estado, gestión administrativa y financiera. 2. Se definen los temas básicos para ser abordados en la inducción y reinducción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se formula un sólo plan institucional de capacitación para las vigencias 2015-2016. 2. Se contempla que los servidores públicos de la entidad altamente calificados brinden sus conocimientos para el cumplimiento del plan. 3. Aplican la metodología de proyectos de aprendizaje en equipo prevista en el Plan Nacional de Formación y Capacitación establecido mediante el Decreto 4665 de 2007.
<p>Fuente: Centro de Memoria Histórica. Fecha: Septiembre de 2017.</p>	

Una vez revisados los planes institucionales de capacitación de las vigencias 2014, 2015-2016 se vislumbra que no hay claridad respecto de las actividades de capacitación realizadas por el Centro de Memoria Histórica, en la medida que no se puede percibir si las mismas tienen como objeto adquirir o desarrollar capacidades a mediano plazo o atender en el corto plazo necesidades de aprendizaje, estos aspectos determinan hacia quienes van dirigidos los procesos de formación y capacitación en la entidad, es decir, si van dirigidos a los servidores de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción y, también a los servidores provisionales. Recuérdese que hasta la vigencia 2016, la prioridad estaba dada para los empleados de carrera administrativa y, que en la planta de personal de esta entidad no hay servidores de carrera administrativa.

Así mismo, al igual que para bienestar laboral, tampoco fue asignado presupuesto para la ejecución de los planes institucionales de capacitación de las vigencias 2014 y 2015-2016, por esta razón tiene sentido que en el último plan de capacitación se

incorpore la posibilidad de que sean los mismos servidores públicos del Centro de Memoria Histórica altamente calificados quienes apoyen en la ejecución de actividades de capacitación en la entidad.

4.3.2. Gestión del talento humano en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Respecto de la entidad cabeza del sector inclusión social y reconciliación, las dinámicas sobre el bienestar laboral y la capacitación son similares en la medida que deben cumplir con la normativa establecida en la materia.

No obstante y antes de enunciar los aspectos relevantes sobre la gestión del talento humano en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, se resalta que el objetivo de esta entidad es “dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011⁹¹”.

En este sentido y en virtud de cumplir con su misionalidad, debe generar las condiciones laborales óptimas para que el desempeño de los servidores públicos vinculados al Departamento contribuya con el logro de sus cometidos. En consecuencia, se encuentra que respecto del bienestar laboral se ha efectuado lo siguiente:

Tabla 16. Programas de bienestar social DPS

Programas de bienestar		
2014	2015	2016
1. Establece cuatro ejes de desarrollo: fortalecimiento del sentido de pertenencia, viaje a la excelencia (incentivos, estímulos y reconocimientos), la fuerza de la convivencia en el DPS (cultura e	1. Se plantean las siguientes actividades del área de protección y servicios sociales: campeonatos deportivos, actividades de acondicionamiento físico, caminatas ecológicas, celebración de	1. Se determinan como actividades de protección y servicios sociales como campeonatos deportivos, actividades de acondicionamiento físico, vacaciones recreativas para niños y adolescentes, celebración de fechas especiales, cine

⁹¹ Decreto 2094 de 2016, artículo 3.

integración) y “Salud Física y Mental” (Deporte, Recreación y Seguridad y Salud en el Trabajo).	fechas especiales, ferias de servicios. 2. Como actividades del área de calidad de vida laboral se propone el acompañamiento a prepensionados. 3. Se definen incentivos no pecuniarios para los servidores públicos de carrera y de libre nombramiento y remoción.	familiar y ferias de servicios, caminatas ecológicas. 2. Actividades del área de calidad de vida laboral referidas al acompañamiento a prepensionados, intervención de la cultura organizacional a través de campañas de valores, aplicación de la encuesta de medición de clima laboral. 3. Incentivos pecuniarios a mejores equipos de trabajo y no pecuniarios a servidores de carrera administrativa.
Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Fecha: Septiembre de 2017.		

Al analizarse las acciones adelantadas para el bienestar laboral de los servidores públicos del DPS se puede evidenciar que el enfoque ha variado, en la medida que en el 2014 se hablaba de ejes de desarrollo de los servidores públicos y después los programas de bienestar se convirtieron en un mero listado de actividades enmarcadas en las áreas de protección y servicios sociales y calidad de vida laboral, tal como se encuentra establecido en el Decreto Ley 1567 de 1998 y el Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015.

No obstante, ha sido indudable que el Departamento para la Prosperidad Social ha contado con los recursos para la ejecución de las actividades de bienestar laboral previstas para las vigencias 2014, 2015 y 2016, así:

Tabla 17. Presupuesto asignado para servicios de bienestar social DPS

Vigencia	2014	2015	2016
Presupuesto (millones de pesos \$)	725	722	1100

A pesar de que se observa que durante las vigencias 2014 y 2015 no hubo un aumento sustancial de los recursos financieros, en el año 2016 si se observa un

aumento significativo frente a la vigencia anterior, lo cual ha sido beneficioso en la medida que en promedio la entidad contaba con seiscientos veintiocho mil pesos (\$628.000) por cada servidor público, para ejecutar actividades tendientes a mejorar las condiciones laborales de su personal.

A pesar de ello, obsérvese que una de las herramientas que permiten identificar si se cumple con el propósito de la normativa referida al bienestar laboral de los servidores públicos, es la medición del clima laboral⁹², el cual es definido por Alexis Gonçalves de la siguiente manera:

A fin de comprender mejor el concepto de Clima Organizacional es necesario resaltar los siguientes elementos:

- El Clima se refiere a las características del medio ambiente de trabajo.
- Estas características son percibidas directa o indirectamente por los trabajadores que se desempeñan en ese medio ambiente.
- El Clima tiene repercusiones en el comportamiento laboral.
- El Clima es una variable interviniente que media entre los factores del sistema organizacional y el comportamiento individual.
- Estas características de la organización son relativamente permanentes en el tiempo, se diferencian de una organización a otra y de una sección a otra dentro de una misma empresa.
- El Clima, junto con las estructuras y características organizacionales y los individuos que la componen, forman un sistema interdependiente altamente dinámico.⁹³

En este sentido y dado los recursos disponibles en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para implementar sus programas de bienestar laboral, en la medición del clima laboral acaecida a principios del año 2017, los resultados hubieran podido ser mejores. En esta medición se analizaron tres ejes: relación con la empresa, relación entre personas y relación con el trabajo y, los resultados obtenidos es que el clima laboral es favorable, sin embargo, como condiciones de mejora se planteó la necesidad que hubiera: mayor oportunidad de crecimiento y desarrollo de los servidores públicos, equilibrio entre la vida personal y la laboral, reconocimiento e incentivos, mejores relaciones interpersonales, mejores canales de comunicación y puestos de trabajo seguros.

En lo que respecta a la capacitación de los servidores públicos del Departamento para la Prosperidad Social se destacan los siguientes elementos:

⁹² De conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente sobre bienestar laboral, la medición del clima laboral debe realizarse por lo menos cada dos años.

⁹³ GONÇALVES, Alexis. Dimensiones del clima organizacional. Sociedad latinoamericana para la calidad.

Tabla 18. Planes institucionales de capacitación DPS

Planes de capacitación		
2014	2015	2016
1. Se identifican cinco componentes: inducción, reinducción, gobierno y políticas públicas, desarrollo organizacional y planeación, herramientas para desarrollar el desempeño laboral, apoyo jurídico, contractual y financiero y, a cada componente se le incluyen ejes temáticos.	Se mantienen los mismos componentes establecidos en la vigencia 2014.	Se continua con los mismos componentes establecidos en la vigencia 2014 y 2015, sólo que se incorpora la metodología de proyectos de aprendizaje en equipo prevista en el Plan Nacional de Formación y Capacitación establecido mediante el Decreto 4665 de 2007.
Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Fecha: Septiembre de 2017.		

El hecho de que se mantengan los mismos componentes de capacitación durante las vigencias 2014, 2015 y 2016, corresponde a la alineación de los planes de capacitación del DPS a lo dispuesto en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, por cuanto este último establece cuáles son los lineamientos conceptuales y pedagógicos, así como los temas que las entidades de la rama ejecutiva del poder deben incorporar en sus planes de capacitación.

Igualmente, se destaca que, al igual que se han previsto los recursos para el bienestar laboral, la capacitación ha tenido también sus propios recursos:

Tabla 19. Presupuesto asignado para capacitación DPS

Vigencia	2014	2015	2016
Presupuesto (millones de pesos \$)	560	512	620

Se destaca que, al igual que los recursos asignados para servicios de bienestar social, entre la vigencia 2014 y 2015 la disponibilidad presupuestal no aumentó sustancialmente. Adicional a ello, se calcula que en promedio a cada servidor

público le correspondía cuatrocientos treinta mil pesos (\$430.000) para su capacitación.

Adicional a esto y retomando la definición de capacitación contenida en el artículo 4 del Decreto Ley 1567 de 1998 que reza “Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa”, es de anotar que, al igual que en el Centro de Memoria Histórica no se puede identificar cuál ha sido el objeto de las actividades de capacitación realizadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, si atender necesidades de capacitación a corto plazo o a generar y actualizar conocimientos a mediano y largo plazo en los servidores públicos de la entidad.

5. OBJETIVOS

5.1. GENERAL

Determinar cómo se desarrolla la gestión del talento humano en materia de bienestar laboral y capacitación de los servidores públicos del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional para el mejoramiento de sus condiciones laborales.

5.2. ESPECÍFICOS

- 5.2.1. Identificar la normativa sobre la gestión del talento humano del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional desde la adopción de la Constitución de 1991 al 2015.
- 5.2.2. Analizar las tendencias actuales sobre bienestar laboral y capacitación del talento humano y la incorporación de algunos elementos en el sector público.
- 5.2.3. Determinar la aplicación de las normas sobre bienestar laboral y capacitación en el sector inclusión social y reconciliación e identificar propuestas o estrategias sobre la flexibilización de la gestión del talento humano en el sector público que permitan generar una mayor identidad entre la Administración y sus servidores públicos.

6. METODOLOGÍA

6.1. ETAPA 1.

- 6.1.1. Revisión y análisis de la normativa y jurisprudencia sobre ingreso, bienestar laboral y capacitación de 1991 al 2015.
- 6.1.2. Análisis de información cuantitativa sobre la cantidad de servidores públicos del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional y su forma de vinculación.

6.2. ETAPA 2.

- 6.2.1. Análisis comparado sobre las actuales tendencias de bienestar laboral y capacitación del talento humano con la gestión de estos aspectos en el sector público.
- 6.2.2. Elaboración y aplicación de una herramienta de recolección de información sobre la gestión real del talento humano en el Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional.

6.3. ETAPA 3.

- 6.3.1. Identificación de los elementos de cambio en la gestión del talento humano.
- 6.3.2. Elaboración de recomendaciones sobre la gestión del talento humano en materia de bienestar laboral y capacitación de los servidores públicos Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional.

6.4. CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

Una vez analizado el papel de los servidores públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la importancia de generar las condiciones laborales adecuadas para el desempeño de los mismos, se pudo constatar que, al estar la gestión del talento humano en el sector público totalmente normada, la gestión referida a generar el bienestar laboral y la formación permanente del personal vinculado al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Centro de Memoria Histórica se ha convertido en el mero cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

Esto es así por cuanto se pudo constatar que los planes y programas de bienestar laboral y de capacitación terminan siendo formulados siguiendo una especie de lista de chequeo, es decir, que los mismos contengan todos los lineamientos y cumplan con el procedimiento establecido en el Decreto Ley 1567 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1083 de 2015, pero es escasa la evaluación sobre la efectividad⁹⁴ de esas acciones adelantadas, que permitan verificar si se cumplen con los objetivos de esos planes y programas y cuáles son los aspectos a corregir o mejorar en cuanto al bienestar laboral y la capacitación se refiere.

En esta perspectiva, la normativa relacionada con el bienestar laboral y la capacitación se aplica parcialmente, por cuanto no se evidencia que se cumpla con el objeto de la normas, dado que no existe una herramienta de evaluación que lo permita constatar, adicional a ello, los recursos asignados para atender estos temas resultan ser insuficientes e incluso no se cuenta con la partida presupuestal que respalde el gasto que las entidades públicas deben realizar para generar un adecuado clima laboral y el desarrollo integral de los servidores públicos.

Así mismo, la gestión del talento humano debe ser vista más allá de la realización de unas actividades de bienestar laboral y de capacitación, que no tienen un contexto ni una planeación a mediano y largo plazo, por cuanto las nuevas tendencias del talento humano reconocen que las personas, como diría Idalberto Chiavenato, son “seres con inteligencia, personalidad, conocimientos, habilidades, competencias, aspiraciones y percepciones singulares” y, que esos condicionamientos son reflejados por los empleados en el desempeño diario de sus labores, en la medida que tienen unas expectativas frente a su crecimiento laboral y personal.

Por esta razón, se deben diseñar e implementar estrategias que permitan generar un desarrollo integral de los empleados al interior de las entidades y que, a su vez,

⁹⁴ Se entiende por efectividad la medida del impacto de la gestión tanto en el logro de los resultados planificados, como en el manejo de los recursos utilizados y disponibles. Al respecto ver Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009.

pueda determinarse su efectividad e impacto en el clima organizacional y en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Desafortunadamente en el sector público, los servidores públicos son vistos como las personas que deben cumplir las funciones establecidas en los manuales de funciones, pero poco se aborda sobre las expectativas y sobre el desarrollo de competencias no solamente funcionales, sino también las competencias comportamentales.

Es un gran avance sobre la gestión del talento humano en el sector público la propuesta presentada por la Universidad de los Andes, pero se observa que la misma se publicó en el año 2015 y, a la fecha no se ha adelantado por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública⁹⁵, entidad competente en la materia, ningún tipo de gestión para efectuar los cambios requeridos.

Es evidente la necesidad de modificar la normatividad relacionada con la gestión del talento humano, en especial lo referido al bienestar laboral y la capacitación de los servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público, con el fin de evitar tanta dispersión normativa, pero es más pertinente que se expida una norma más general sobre estas materias, es decir, dejar de lado el establecimiento de normas que indiquen cuál es el paso a paso que cada entidad pública debe seguir en lo que al bienestar laboral y la capacitación se refiere, sino que se da más capacidad de manejo a las entidades para determinar qué es lo que realmente necesitan para generar ambientes laborales óptimos y el desarrollo de los servidores públicos, que redunde en un mejor desempeño institucional.

Lo anterior, se traduce en la expedición de normas que indiquen cuál es el propósito de la generación del bienestar laboral y la formación y capacitación de los servidores públicos y, la obligación de prever el presupuesto requerido para la ejecución de las mismas, pero que las acciones a desarrollar por las entidades públicas pueda ser determinadas por ellas mismas, teniendo en cuenta que cada entidad tiene sus particularidades debido a su misionalidad y a los usuarios -ciudadanos que debe atender, en esa medida, también el perfil y competencias de los servidores públicos son diferentes, así como diferentes son sus aspiraciones y expectativas frente al desempeño de sus labores.

⁹⁵ De conformidad con el Decreto 430 de 2016 el objeto del Departamento Administrativo de la Función Pública es “el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación”.

CRONOGRAMA.

No	Actividad	Meses															
		1				2				3				4			
		S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4	S 1	S 2	S 3	S 4
1	Etap 1																
1.1	Revisión y análisis de la normativa y jurisprudencia sobre ingreso, bienestar laboral y capacitación de 1991 al 2015.																
1.2	Análisis de información cuantitativa sobre la cantidad de servidores públicos del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional y su forma de vinculación.																
2	Etap 2																
2.1	Análisis comparado sobre las actuales tendencias de bienestar laboral y capacitación del talento humano con la gestión de estos aspectos en el sector público.																
2.2	Elaboración y aplicación de una herramienta de recolección de información sobre la gestión real del talento humano en el Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional.																
3	Etap 3																
3.1	Identificación de los elementos de cambio en la gestión del talento humano.																
3.2	Elaboración de recomendaciones sobre la gestión del talento humano en materia de bienestar																

	laboral y capacitación de los servidores públicos Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional.																
4	Conclusiones																

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA AGUIRRE, Ana María y CAICEDO VALENCIA, Vícthor Manuel. La gestión del talento humano y el ser humano como sujeto de desarrollo. En: Revista Politécnica, Año 8, 2012, No. 14, p. 105-113.

ARAUJO OÑATE, Rocío Mercedes. Estructura del Estado. Capítulo 1: Aspectos generales de la estructura del Estado. Colombia. 2007. P. 25.

BALLÉN DUQUE, Fridole. Empleo público y carrera administrativa en Colombia: doctrina, jurisprudencia y normatividad. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. 2014.

BOBBIO, Norberto. Teoría general del derecho. Bogotá: Editorial Temis. 2012.

CÁRDENAS PIÑEROS, Mauricio. Alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector público. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1994.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. En: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. Recuperado el 16 de septiembre de 2016, del sitio Web del CLAD: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

CHEVALLIER, Jacques y LOSCHAK, Danièle. La ciencia administrativa. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

CHIAVENATO. Idalberto. Gestión del talento humano. Tercera edición. México: Editorial Mc Graw Hill. 2009.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de septiembre 2 de 1996. Radicación 852.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 25000-23-25-000-2002-05450-01(0642-07) de abril 7 de 2011. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 54001-23-31-000-2002-01312-01(0110-11) de marzo 22 de 2012. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 20001-23-31-000-2010-00130-01(1205-12) de octubre 20 de 2014. C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 11001-03-25-000-2012-00348-00(1346-12) de abril 27 de 2017.

CORREAS, Oscar. Sociología del derecho y crítica jurídica. México: Fontamara. 1998.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 426 de junio 24 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 479 de agosto 13 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 195 de abril 21 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 514 de noviembre 16 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 477 de septiembre 19 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 631 de noviembre 21 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 443 de septiembre 18 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 368 de mayo 26 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 372 de mayo 26 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 506 de julio 14 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 563 de mayo 17 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1163 de septiembre 6 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 949 de septiembre 5 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 252 de marzo 25 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 501 de mayo 17 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1230 de noviembre 29 de 2005. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 588 de agosto 27 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 221 de marzo 29 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 034 de enero 28 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CUESTA SANTOS, Armando. Gestión del talento humano y del conocimiento. Bogotá: Ediciones Ecoe. 2010.

DELOITTE. Reescribiendo las reglas para la era digital Tendencias Globales en Capital Humano 2017. Recuperado el 19 de marzo de 2017, del sitio Web de Deloitte: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/human-capital/articles/tendencias-capital-humano-2017.html>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Planeación de los Recursos Humanos. 2005. Recuperado el 22 de septiembre de 2016, del sitio Web del DAFP: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/regimen-laboral-y-talento-humano/planeacion-de-los-recursos-humanos>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Sistema de Estímulos Orientaciones Metodológicas. 2012. Recuperado el 22 de septiembre de 2016, del sitio Web del DAFP: <https://www.funcionpublica.gov.co/guias>

DUEÑAS QUEVEDO, Clara Cecilia. Derecho administrativo laboral: tendencias jurisprudenciales, doctrina y legislación. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez. 2008.

FERRAJOLI, Luigi. Teoría del derecho y de la democracia. Volumen segundo. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

GIRALDO, César. Finanzas públicas en América Latina: la economía política. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2009.

_____. Política social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2013.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. Bases constitucionales de función pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2004.

_____. Temas de la Función Pública. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Comisión Nacional del Servicio Civil. 2008.

IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas. Bogotá: Instituto de Investigaciones Sociojurídicas para el Desarrollo Sostenible, 2006.

JARA MALES, Patricia Carolina. Las transformaciones necesarias en la capacitación de servidores públicos para un Estado en transformación. 1999. Recuperado el 22 de septiembre de 2016, del sitio Web del CLAD: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1>

KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1969. P.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique. La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. Opinión Jurídica, 2010, Vol. 9, No. 18, p. 113.

MORENO, Carlos Humberto. Las competencias laborales como eje fundamental de la profesionalización de los servidores públicos en Iberoamérica. En: XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. México: Julio, 2014.

MORENO PLATA, Miguel. El agotamiento del modelo burocrático en la gestión de los riesgos. En: XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gestión de crisis, emergencias y desastres". Caracas: 2011.

PEÑA PÉREZ, Rosario y colaboradores. La buena gestión de recursos humanos. Una ventana al futuro para la selección, retención y cuidado del capital humano. México: Alfaomega Grupo Editor. 2014.

PUENTES GONZÁLEZ, Germán. La carrera administrativa en el marco de la función pública en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2009.

PULIDO, Noemí Lidia. El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público 1999. Recuperado el 22 de septiembre de 2016, del sitio Web del CLAD: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1>

RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia -análisis y perspectivas. 2011. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/view/person/Ram=EDrez_Mora=3AJuan_Manuel=3A=3A.html

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Jairo Enrique. El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. En: Administración y Desarrollo, 2013, Vol. 42, No. 58, pp. 19-38.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. La explicación histórica del derecho administrativo. P. 293.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002. P. 18 y 19.

SANABRIA PULIDO, Pedro Pablo. Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2015.

SANCHEZ, José Miguel. Herramientas para la gestión del talento en las organizaciones. En: La buena gestión de recursos humanos. Una ventana al futuro para la selección, retención y cuidado del capital humano. México: Alfaomega Grupo Editor. 2014. P. 161-162

TAFUR GALVIS, Álvaro. Constitución política y potestad organizatoria. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2011. P. 62.

VALENCIA RODRÍGUEZ, Marino. Comp. Creatividad y retos para la gestión del talento humano. Cali: Universidad Libre – Seccional Cali. 2007.

VALLEJO MEJÍA, Jesús. El Estado Social de Derecho en Colombia.

VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo. Derecho administrativo laboral. Bogotá: Legis. 2008.

WERTHER, William B y DAVIS, Keith. Administración de recursos humanos: el capital humano de las empresas. Sexta edición. México: McGraw-Hill. 2008.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Duodécima edición. Bogotá: Editorial Temis. 2013.

_____. El sistema de clasificación y remuneración de cargos en la rama ejecutiva del poder público en Colombia: evolución de un modelo de gestión del talento humano al servicio de la Administración Pública. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. 2009.

ANEXOS

Anexo A. Modelo de solicitud de información entidades del sector inclusión social y reconciliación.

Bogotá D.C.

Señores:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL
Ciudad

Asunto: solicitud de información

Cordial saludo,

Mi nombre es Yurany Tatiana Suárez Coronado y me encuentro adelantando mi trabajo de grado de la Maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, trabajo que tiene como título “El derecho administrativo laboral y su aplicación en la gestión del talento humano del Sector Inclusión Social y Reconciliación de la Administración Pública Nacional”.

Por esta razón y con motivos netamente académicos, de manera atenta me permito solicitar la siguiente información:

1. Tipología de empleos y forma de provisión:

N° EMPLEOS	2014	2015	2016
Carrera administrativa	1.137	1.137	1.314
Libre nombramiento	77	77	143
TOTAL EMPLEOS PLANTA DE PERSONAL	1214	1214	1457

FORMA DE PROVISIÓN EMPLEOS DE CARRERA	2014	2015	2016
N° de empleados provisionales	860	832	773

PROMEDIO DE ANTIGÜEDAD DE LOS EMPLEADOS PROVISIONALES (en años)	5 años
--	--------

2. Contratos de prestación de servicios:

N° CONTRATISTAS	2014	2015	2016
Contratistas de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión			

- a) Objetos contractuales de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión 2014, 2015 y 2016.

3. Bienestar social y capacitación:

RUBRO	2014		2015		2016	
	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado
Bienestar						
Capacitación						

N° BENEFICIARIOS	2014	2015	2016
Programa de bienestar social			
Plan de estímulos			
Plan Institucional de Capacitación			

- a) Copia de los programas de bienestar social años 2014, 2015 y 2016.
b) Copia de los planes de incentivos 2014, 2015 y 2016.
c) Copia de los planes institucionales de capacitación 2014, 2015 y 2016.
d) Copia de los resultados de la evaluación de los programas de bienestar, los planes de incentivos y los planes institucionales de capacitación de las vigencias 2014, 2015 y 2016.
e) Copia de los resultados de las mediciones del clima laboral adelantadas entre el año 2014 y el 2016.

La información solicitada podrá ser remitida a los correos electrónicos yuranytatiana.suarez@gmail.com o a tatis223@gmail.com.